

INTERNACIONAL

La experiencia italiana del Consejo Superior de la Magistratura

Alessandro PIZZORUSSO

I. Aunque ya había existido en Italia un Consejo Superior de la Magistratura (CSM) con anterioridad a la Constitución de 1947, sólo la configuración que dio a este órgano la Asamblea constituyente elegida el 2 de junio de 1946, en los artículos 104 y siguientes del texto aprobado por ella, supuso un giro hacia la realización del «autogobierno» de la magistratura del que habían hablado Ludovico Mortara¹ y Piero Calamandrei². En efecto, el Consejo, que había sido instituido por primera vez conforme a una ley de 1907³, y que se había visto afectado por varias modificaciones, era un órgano consultivo del ministro, similar al que ya antes había funcionado en Francia⁴; en cambio, el nuevo órgano previsto por la Constitución estaba destinado a sustituir al ministro en todos aquellos poderes, administrativos pero instrumentales respecto del ejercicio de las funciones jurisdiccionales, que antes y durante el fascismo habían sido utilizados para mantener a la magistratura bajo el control del poder ejecutivo.

A diferencia del Estatuto albertino de 1848 (y de la mayor parte de las constituciones francesas), la Constitución italiana de 1948 prevé, implícita pero claramente, la existencia de un poder judicial cuando demanda a la Corte Constitucional la decisión de los conflictos de atribuciones entre conjuntos de órganos denominados «*poderes del Estado*» entre los cuales nadie duda que está incluido el judicial (art. 134), y cuando establece que «la magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder» (art. 104, 1º). No está tan claro si el poder judicial está constituido exclusivamente por la magistratura ordinaria, como podría hacer pensar el artículo 104 citado, dado que junto a ella la Constitución misma prevé la existencia de una magistratura administrativa, una contable y una militar, por no hablar de la Corte Constitucional⁵.

Durante algún tiempo la doctrina italiana discutió

si el vértice del poder judicial (al que corresponde, entre otras funciones, la representación de tal poder en los juicios ante la Corte Constitucional) habría de identificarse en el CSM o bien en la Corte de Casación, pero está claro que ese es un problema mal planteado. No puede existir un vértice del poder judicial jerárquicamente supraordenado a los órganos titulares de las funciones jurisdiccionales, por la simple razón de que la función jurisdiccional se ejerce del mismo modo por cualquier juez que se ocupe —como juez— de un determinado asunto, en cualquier fase o estado del juicio en que esto suceda. Efectivamente, el juez —como determina el artículo 101,2 de la Constitución— está sujeto «solamente a la ley» y la jerarquía de medios de impugnación no tiene nada que ver con la jerarquía administrativa y, en consecuencia, los jueces de apelación o de casación no pueden ser considerados como superiores jerárquicos de los jueces de primer grado o de apelación, respectivamente. Por tanto, cualquier titular de una función jurisdiccional es igualmente independiente de todo otro sujeto, pertenezca al poder judicial o a cualquier otro poder del Estado, de tal manera que hay que decir que el poder judicial, en cuanto desempeña funciones jurisdiccionales, es un poder *difuso* y por consiguiente carente de vértices⁶.

Bien distinto es el discurso que ha de hacerse a propósito de las funciones administrativas que resultan instrumentales respecto del ejercicio de las funciones jurisdiccionales (como son las inherentes a la gestión de la relación de empleo de los magistrados, a la organización de la oficina judicial y a la formación de los tribunales, a la distribución de los asuntos, etc.), que eran funciones administrativas cuando correspondían al ministro de Justicia (y a los dirigentes de los órganos judiciales bajo su control) y que no dejan de ser funciones administra-

¹ L. Mortara, *Lo Stato moderno e la giustizia*, Utet, Turín, 1885, pág. 164.

² P. Calamandrei, *Governo e Magistratura* [1921], en *Opere giuridiche*, II, Morano, Nápoles, 1966, pág. 197 y ss.

³ Ley 511/1907, de 14 de julio, artículo 34. Se introdujeron sucesivas modificaciones en la estructura del órgano por las siguientes disposiciones: Ley 1311/1912, de 19 de diciembre; r. d. 1978/1921, de 14 de diciembre (art. 112); r. d. 2786/1923, de 30 de diciembre (art. 151); y r. d. l. 511/1946, de 31 de mayo.

⁴ Cfr. J. P. Royer, *Histoire de la justice en France*, PUF, París, 1965, pág. 605 y ss.

⁵ Cfr. G. Silvestri, «Giudici ordinari, giudici speciali e unità della giurisdizione nella Costituzione italiana», en *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffrè, Milán, 1988, pág. 707 y ss.

⁶ Como lo expuso con claridad E. Capaccioli, «Forma e sostanza dei provvedimenti relativi ai magistrati ordinari», en *Rivista Italiana de Diritto e Procedura Penale*, 1964, pág. 266 y ss., especialmente págs. 272-276.

tivas porque hoy las ejerza el CSM (y los dirigentes nombrados por él).

Aunque el CSM ocupa la cima de una administración independiente⁷ del cuerpo central de la administración estatal que tiene a la cabeza al poder ejecutivo, no cabe duda que también en relación con esta administración deben aplicarse los principios del derecho administrativo de alcance general y nada impide por ello ver en el Consejo el vértice de esta administración, que se compone, aparte del Consejo mismo, de los consejos judiciales⁸ constituidos en las cortes de apelación y de los dirigentes de los órganos judiciales y de los de acusación; y, aunque es cierto que la Constitución contempla sólo al Consejo como titular de este grupo de funciones administrativas, salvo las conservadas por el ministro de Justicia (arts. 107,2° y 110), es pacífico que aquél las ejerce con la colaboración de estructuras descentralizadas⁹ como las antes aludidas.

Así las cosas, el problema de la representación del poder judicial que se ha planteado antes, consiste esencialmente en determinar si esa función específica —que ciertamente no es jurisdiccional— se encuentra comprendida entre las funciones administrativas, pero instrumentales al ejercicio de las funciones jurisdiccionales, que la Constitución asigna al CSM, o bien forma parte de las funciones administrativas que siguen siendo competencia del ministro. Y aunque la primera alternativa parece ser la más correcta, puesto que tal representación ha de servir, entre otras cosas, precisamente para defender al poder judicial de eventuales interferencias del ejecutivo, no puede decirse que la cuestión sea clara en la legislación vigente, mientras que en la doctrina, la jurisprudencia y la práctica sigue reinando una notable desorientación al respecto.¹⁰

Otro problema ampliamente discutido en Italia ha sido la naturaleza de «órgano constitucional» o «de relevancia constitucional», que según algunos debería y para otros no debería ser reconocida al CSM¹¹. En esta materia hay que decir, no obstante, que mientras la expresión «órgano de relevancia constitucional» tiene un significado técnicamente preciso, en cuanto indica que un determinado órgano está previsto en la Constitución y por consiguiente no puede ser modificado o suprimido sin una revisión constitucional, la determinación del significado de la

expresión «órgano constitucional» es bastante más controvertida y por tanto su utilización en el orden práctico resulta menos viable y sobre todo menos útil. Así, mientras no hay duda de que el CSM puede ser calificado como órgano de relevancia constitucional, en tanto que previsto y parcialmente regulado por la Constitución, la ulterior calificación del mismo como órgano constitucional no tiene un alcance que corresponda a una noción generalmente aceptada y por ello podría ser empleada sólo en un sentido genérico y no técnico.

II. La realización del CSM no se produjo inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución, como habría cabido esperar. Como ocurrió con muchas otras instituciones previstas en ella, también esta parte del texto fundamental permaneció «congelada» durante mucho tiempo por efecto de la guerra fría internacional y de sus reflejos internos, hasta que mediante una ley de 1958 se pusieron las bases para la efectiva instauración del Consejo, que tuvo lugar al año siguiente. En cambio, ha quedado olvidada hasta nuestros días —salvo numerosas pero parciales modificaciones— la previsión de la VII disposición transitoria y final de la Constitución, que prometía una nueva «ley sobre el ordenamiento judicial», en sustitución del r. d. 12/1941, de 30 de enero, a fin de poner la disciplina de esta materia «en conformidad con la Constitución»¹².

La ley de 1958 interpretó reductivamente al papel del CSM, limitando sus poderes en favor del ministerio de Justicia y de la Corte de Casación, lo que dio lugar a que este órgano iniciara su actividad en sordina, sin producir ninguna transformación relevante en el *statu quo* de la magistratura. No obstante, desde ese momento se inició una lenta pero eficaz evolución que lo llevó a hacerse progresivamente con su papel constitucional.

Esta evolución tuvo sus etapas decisivas, además de en algunas leyes de reforma de la de 1958¹³ y en una serie de actos de interpretación de la normativa vigente debidos al mismo Consejo y calificables de fuentes normativas secundarias, en algunas decisiones de la Corte constitucional, entre las que cabe recordar, al menos, la 168/1993¹⁴, que declaró inconstitucional la disposición de la ley de 1958 que reservaba al ministro la iniciativa de los acuer-

⁷ Ejemplos análogos de administraciones independientes de la administración pública los ofrecen las administraciones de las cámaras del Parlamento y las de otros órganos constitucionales. A este género han venido a sumarse, más recientemente, las «autoridades administrativas independientes», instituidas para desarrollar funciones neutrales.

⁸ En cada corte de apelación existe un consejo judicial, compuesto por el presidente de aquélla, el procurador general ante la misma y por ocho magistrados, tres de ellos como suplentes, elegidos cada dos años por y entre los del distrito. Los consejos judiciales tienen básicamente como función la de emitir informes sobre la actuación profesional de los magistrados, con vistas a la promoción. (N. del t.).

⁹ En Italia las regiones no tienen competencias en materia de justicia (salvo algunas modestas excepciones relativas a algunas regiones con estatuto especial), pero ello no quiere decir que no se aplique también en materia judicial el principio de descentralización a que se refiere el artículo 5 de la Constitución.

¹⁰ Cfr. A. Pizzorusso, «La Corte costituzionale e il principio d'indipendenza del giudice», en *Scritti sulla giustizia costituzionale*

in onore di Vezio Crisafulli, I, Cedam, Padua, 1985, pág. 667 y ss. La Corte Constitucional, en la sentencia 379/1992, de 9 de julio, en *Foro italiano*, 1993, I, 689, ha reconocido al CSM (en el ejercicio de las funciones que le son propias) la capacidad de ser parte de los conflictos de atribuciones entre poderes del Estado.

¹¹ Para un tratamiento de este tema con mayor amplitud, cfr. «Problemi definitivi e prospettive di riforma del CSM», en *Quaderni costituzionali*, 1989, pág. 471 y ss.

¹² Cfr. la *Relazione sullo stato della giustizia per il 1991* del CSM, Roma, 1992, dedicada precisamente a la actuación de la VII disposición transitoria y final de la Constitución.

¹³ Aparte del d. p. r. 916/1958, de 16 de septiembre, que dictó una serie de disposiciones integradoras de la ley 195/1958, de 24 de marzo, hay que recordar las leyes 1198/1967, de 18 de diciembre; 695/1975, de 22 de diciembre; 1/1981, de 3 de enero; 655/1985, de 22 de noviembre; 74/1990, de 12 de abril, todas modificadoras de aquélla en algún grado.

¹⁴ Corte costituzionale, 168/1993, de 23 de diciembre, en *Foro italiano*, 1994, I, 3.

dos del Consejo, reintegrándole así en el pleno ejercicio de las funciones previstas en la Constitución, la 143/1973 y la 245/1974¹⁵, que reconocieron al Consejo el poder de controlar y eventualmente anular los actos administrativos de los dirigentes de los órganos judiciales, y las número 86 y 87 de 1982¹⁶ que fijaron algunos principios relativos a la carrera de los magistrados. Además, tuvo una importancia fundamental la maduración cultural de los magistrados italianos, favorecida por las acciones asociativas desarrolladas sobre todo en los años sesenta y setenta, gracias a las cuales consiguieron entonces ejercer un papel de tracción sobre la clase política.

Puede decirse que fue sobre todo a partir de las modificaciones introducidas con la ley 695/1975, de 22 de diciembre, que dispuso la elección de los componentes «togados» del Consejo por todos los magistrados conforme a un sistema electoral proporcional con listas concurrentes, cuando el Consejo accedió a la situación actual, aunque después se produjeran otras reformas menores y no faltan nunca propuestas de modificación de su régimen legislativo y constitucional, algunas de ellas de signo contrario a la evolución experimentada hasta la fecha¹⁷.

III. Según la disciplina actualmente vigente el Consejo está compuesto por treinta y tres miembros, tres de los cuales forman parte de él de derecho *ratione muneris* (el presidente de la República, el primer presidente de la Corte de Casación y el procurador general en la misma Corte), mientras los de-

más se eligen, diez por el Parlamento en sesión conjunta, entre profesores de universidad en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio profesional, y veinte por los magistrados entre los propios magistrados (art. 104, 3.º y 4.º de la Constitución). Dos de los magistrados deben pertenecer a la Corte de Casación; los otros dieciocho a órganos judiciales distintos de ella.

La elección de los componentes «togados» se produce sobre la base de listas de candidatos presentadas por las diversas asociaciones de magistrados¹⁸, mientras la elección de los componentes «laicos» por el Parlamento tiene lugar a partir de candidaturas presentadas por los partidos políticos. Esto hace posible que en el ámbito del Consejo se materialice una pluralidad de tendencias análoga, aunque diversa, de la que existe en los órganos parlamentarios. En efecto, dentro del CSM se constituyen, si bien de manera informal, una serie de grupos, algunos de los cuales, compuestos por componentes «togados», corresponden a las asociaciones de magistrados, mientras otros, integrados por miembros «laicos», corresponden a los partidos políticos que han patrocinado su elección en cada caso (estando, evidentemente, excluido, por lo demás, todo vínculo de mandato). Esto determina un acentuado pluralismo de orientaciones ideológicas, ya que no existe necesaria correspondencia entre las posiciones de los partidos políticos y las asumidas por las asociaciones de magistrados, que han rechazado siempre cualquier forma de «colateralismo» institucionalizado¹⁹. De este modo, el acentua-

¹⁵ Corte constitucional, 143/1973, de 18 de julio, en *Foro italiano*, 1973, I, 2644; 245/1974, de 23 de julio, *id.*, 1974, I, 3569.

¹⁶ Corte constitucional, 86 y 87/1982, de 10 de mayo, en *Foro italiano*, 1982, I, 1495.

¹⁷ Puede citarse como ejemplo la opinión de M. Patrono (componente del CSM en la legislatura 1990-1994 por designación del Partido Socialista), «Scenari per una riforma del consiglio superiore della magistratura», en *Quaderni costituzionali*, 1989, pág. 447 y ss., especialmente pág. 463, según el cual deberían «restablecerse los poderes 'naturales' del ministro de Justicia».

¹⁸ Si bien la gran mayoría de los magistrados pertenece actualmente a una sola asociación (la *Associazione Nazionale Magistrati*, ANM), en realidad aparecen divididos en cuatro «corrientes» de ésta (*Unità per la Costituzione, Magistratura Indipendente, Magistratura Democratica y Movimento per la Giustizia*) que son, al mismo tiempo que componentes de la ANM, verdaderas y propias asociaciones autónomas.

Hay que señalar que las exigencias a tener en cuenta al delinear la estructura de un órgano como el Consejo son profundamente diversas de las que han de tomarse en consideración cuando se trata de configurar asambleas como las cámaras del parlamento o los consejos de las regiones y de los entes locales. Mientras en el caso de estas últimas es esencial favorecer la agregación de mayorías que permitan la formación de gobiernos eficientes, ningún problema similar se plantea en el caso del Consejo, en cuyo ámbito, en cambio, es absolutamente preeminente la función de garantía realizada a través de una representatividad tan amplia como sea posible, mediante la que la independencia de cada magistrado, incluso el más aislado, pueda ser tutelada cuando resulte necesario. Para realizar este objetivo no es útil favorecer la formación de mayorías fuertes y conviene, por el contrario, asegurar también una representación a los grupos más pequeños, pero sobre todo es necesario que los componentes del Consejo adquieran conciencia de ésta su función de representación de los magistrados cuya independencia pueda hallarse, eventualmente, en la situación de tener que ser defendida.

Conforme a la primera de estas observaciones habría que rechazar cualquier hipótesis de recurso a sistemas electorales que no tengan carácter proporcional y esto hace inevitable optar por el escrutinio de lista. También hace imprescindible que el asocia-

cionismo judicial juegue un papel determinante en lo que se refiere a la elección de la componente judicial del Consejo y el hecho de que esto haya determinado en ocasiones algún inconveniente debe llevar a un compromiso de todos para la eliminación de los inconvenientes y no al abandono de un método que es el único compatible con la función garantista propia de la institución. La alternativa que ofrecen algunas de las propuestas formuladas, según las que la componente judicial debería resultar compuesta por personas elegidas por sus cualidades personales más que por su capacidad de representación de los propios electores, no permite atribuir al Consejo las características necesarias para desempeñar su función esencial de órgano de garantía, puesto que lo convertiría en una asamblea de notables, responsables sólo ante sí mismos, lo que no tendría ninguna utilidad para los fines de la institución.

Similares consideraciones valen para la elección de la componente no judicial, con respecto a la cual puede decirse que el actual método de elección de mayoría cualificada no garantiza suficientemente la representación de las minorías y tiene mucho de incentivo a la distribución de cuotas. Por consiguiente, si hubiera que reformar el actual sistema, habría que optar por uno de voto limitado que garantice más que el actual la representación de las minorías, sin hacer necesarios inoportunos acuerdos entre partidos. Y dado que el voto limitado no podría emplearse en los supuestos de sustitución durante la legislatura, esta dificultad tendría que obviarse mediante la elección de suplentes.

En cualquier caso no parece digna de consideración la propuesta tendente a eliminar la componente no judicial del Consejo, cuya función de enlace entre el poder judicial y los demás del Estado es esencial, antes que nada, para el propio poder judicial. También a este propósito hay que decir que el hecho de que esa componente no haya desempeñado siempre bien su cometido, por defectos propios de las personas que han ejercido esas funciones o de las que los designaron, lleva a la exigencia de que se cumplan mejor esas funciones o que las personas que hayan de hacerlo sean mejor seleccionadas, pero no a suprimir su función.

¹⁹ La aplicación del principio del pluralismo en el ámbito de la Magistratura resulta además confirmada por la norma constitucional que impone la preconstitución del juez; en efecto, admitir

do pluralismo que caracteriza a la estructura del órgano asegura a cada magistrado alguna oportunidad de encontrar en él tutela en caso de atentados a su independencia, tanto si estos provienen del poder ejecutivo o de otros sujetos no pertenecientes a la magistratura («independencia externa») como si procede de otros magistrados («independencia interna»).

El mandato de los componentes electivos dura cuatro años y no son inmediatamente reelegibles. Por imperativo del artículos 104,6.º y 7.º de la Constitución existe incompatibilidad entre este cargo y el ejercicio de profesiones jurídicas, la pertenencia al Parlamento o a los consejos de las regiones, pero se han establecido también otras incompatibilidades por la ley ordinaria, que prohíbe además a los componentes del Consejo «desarrollar actividades propias de los inscritos en un partido político» (art. 12 de la ley 74/1990, de 12 de abril). Corresponde a los componentes del Consejo la garantía de la inmunidad por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones y concernientes al objeto de la discusión (art. 5, ley 1/1981, de 5 de enero)²⁰ y otros privilegios análogos a los previstos para los jueces constitucionales y/o para los miembros del Parlamento.

IV. El presidente de la República es *ope legis* presidente del Consejo Superior, si bien el propio Consejo elige un vicepresidente entre los componentes no judiciales (arts. 104,2.º y 5.º)²¹. Es este último quien normalmente preside el Consejo, pero la presidencia del Jefe del Estado no constituye un hecho puramente formal y a veces ha dado lugar a problemas, todavía no del todo resueltos, en particular los relativos a la elaboración del orden del día de las sesiones²². En efecto, el reglamento del Consejo prevé varios procedimientos para la inclusión de los asuntos en el orden del día y presupone que en caso de discrepancia la decisión final compete al propio Consejo, como normalmente sucede en los órganos colegiados cuyo presidente es electivo. Sin embargo, en este caso el vicepresidente es elegido por el propio Consejo, pero no el presidente, que en ocasiones ha reivindicado para sí un poder de decisión sobre la inclusión o no, al menos en los casos en que se trate de salvaguardar a otros poderes del Estado cuyos comportamientos pretenda discutir el Consejo. En cambio, no ha planteado ninguna dificultad el hecho de que el presidente, participando en las discusiones y votaciones, pueda encontrarse en minoría como en cualquier otro colegio.

El trabajo del Consejo se prepara por una serie de órganos internos del mismo. Son los principales:

un legítimo interés de las partes en reivindicar la inmutabilidad del juez significa reconocer que las opiniones de cada magistrado pueden influir en su actividad interpretativa (cfr. S. Senese, voz «Giudice», *Digesto*, VII, Utet, Turin, 4.ª ed. 1991, págs. 205-206). Naturalmente, esto no equivale a afirmar que cada magistrado deba ejercer su propia función de manera absolutamente libre, como un nuevo presidente Magnaud, sino reconocer que, dentro de los límites que se derivan de las reglas técnicas que la disciplinan, la interpretación de la ley por el juez no debe hallarse limitada por vínculos que no formen parte del mandato jurídico contenido en la ley.

el comité de presidencia —presidido por el vicepresidente y compuesto por el primer presidente y el procurador general de la Casación— que está encargado de la distribución de los asuntos en el momento de su entrada y cuida la ejecución de los acuerdos y la gestión del presupuesto destinado al funcionamiento del Consejo; y las comisiones, que tramitan los asuntos que les competen y remiten propuestas de decisión al pleno. Del comité de presidencia dependen la secretaria del Consejo y el departamento de estudios.

Un órgano interno del Consejo, pero dotado de funciones autónomas es la sección disciplinaria, presidida por el presidente o el vicepresidente y compuesta, además, por dos componentes no judiciales y seis judiciales, elegidos por el Consejo. Le corresponde aplicar las sanciones disciplinarias a los magistrados, en el marco de un procedimiento de carácter jurisdiccional, regido por las normas del Código procesal penal. La iniciativa de los procedimientos corresponde al ministro de Justicia (art. 107,2.º de la Constitución) o bien al procurador general ante la Casación; este último ejerce también las funciones del fiscal en el curso del procedimiento.

Los trabajos del pleno se desarrollan en régimen de publicidad, salvo que el propio Consejo decida proceder a puerta cerrada. Se rigen por un reglamento aprobado por el mismo Consejo y que es similar en su contenido a los reglamentos parlamentarios. Las audiencias de la sección disciplinaria se desarrollan de forma semejante a las de los órganos judiciales y normalmente con publicidad.

V. El núcleo principal de las funciones del Consejo lo constituyen —además de la aludida función disciplinaria— las competencias administrativas inherentes a la relación de empleo de los magistrados. Consecuentemente, se ocupa de los concursos de ingreso, la promoción, los traslados, el nombramiento para cargos directivos, las incompatibilidades, etc. (art. 105 de la Constitución). A estas funciones hay que añadir las relativas a los magistrados honorarios. Una última competencia, hasta ahora nunca ejercida, se refiere al nombramiento de magistrados de casación, «por méritos insignes», de profesores universitarios o abogados que presenten determinados requisitos (art. 106,3.º de la Constitución).

A estas funciones específicamente enumeradas por la Constitución se han ido añadiendo otras que mantienen con ellas una relación instrumental, entre las cuales hay que señalar sobre todo la aprobación de las *tablette*, elaboradas por los presidentes de los tribunales, oídos los consejos judiciales, me-

²⁰ Sobre esta inmunidad cfr. Corte Constitucional, sentencia 148/1983, en *Foro Italiano*, 1983, I, 1800.

²¹ Hay que señalar que desde la constitución el CSM hasta 1994, el vicepresidente ha sido siempre un consejero elegido por designación del partido de mayoría relativa, es decir, por la Democracia Cristiana. En 1994, en una situación parlamentaria totalmente cambiada, fue elegido un exponente del Partido Popular (heredero de la componente de izquierda de la Democracia Cristiana).

²² Estos problemas, por lo demás, se produjeron solamente durante la presidencia del presidente de la República Francesco Cossiga (1985-1992).

dian­te las cuales se fijan con criterios objetivos y pre­de­ter­mi­na­dos —con­for­me a una circular del Consejo— la composición de las secciones y de los tribunales colegiados, los criterios de distribución de los asuntos entre ellos, la sustitución de los magistrados impedidos, etc., a fin de hacer operativo el principio de preconstitución del juez establecido por el artículo 25,1.º de la Constitución²³.

Ha tenido también especial relieve la actividad normativa secundaria mediante la que el consejo ha elaborado su propia interpretación de las leyes vigentes, colmando de este modo las muchas lagunas a menudo derivadas del carácter arcaico de éstas o de la prisa con que fueron redactadas bajo la presión de la emergencia. En el ámbito de esta actividad el Consejo ha dictado «circulares», *risoluzioni di massima* y otros documentos de alcance equivalente, que deben ser considerados como reglamentos de ejecución de las leyes en materia de ordenamiento judicial. Debido a que la Constitución establece en relación con estas materias una reserva de ley, la legitimidad de esta actividad ha provocado amplio debate, cuya utilidad se ha reconocido por la propia comisión, nombrada por el presidente de la República Cossiga y presidida por el profesor Paladini, para valorar la ejecutoria del Consejo²⁴.

Por último, el Consejo desarrolla una función de colaboración con la actividad legislativa en materia de organización judicial, mediante la emisión de informes sobre proyectos o proposiciones de ley (a petición del ministro de Justicia) y mediante un «informe anual» presentado al Parlamento a través del Gobierno.

Los actos administrativos del Consejo adoptan la forma de decreto del presidente de la República o del ministro de Justicia, según los casos. Son impugnables en primera instancia ante el tribunal administrativo regional del Lazio, y ante el Consejo de Estado, en apelación; las decisiones del Consejo de Estado, como en cualquier otro caso, son recurribles en casación sólo por motivos inherentes a la jurisdicción (art. 111,3.º de la Constitución)²⁵.

Un régimen diverso rige para las decisiones en materia disciplinaria pronunciadas por la sección del Consejo antes mencionada, que son recurribles so-

lamente en casación, siendo competentes al efecto las secciones reunidas civiles de la Corte de Casación²⁶.

VI. El funcionamiento del Consejo superior tal y como se ha ido produciendo a través de las vicisitudes sumariamente descritas, ha traído como consecuencia que el ordenamiento judicial italiano presente en la actualidad rasgos que le distinguen netamente del modelo francés, recibido en Italia en la época de la unificación nacional. La falta de una nueva ley general destinada a desarrollar orgánicamente los principios constitucionales, hace que este modelo sea debido en gran parte, más que al derecho escrito, a la tradición doctrinal y jurisprudencial y sobre todo a la memoria histórica de los magistrados y en particular de los componentes del CSM.

Esta circunstancia hace que el sistema italiano de autogobierno sea bastante frágil, tanto porque es todo menos que imposible que el Gobierno, el Parlamento, la Corte Constitucional o incluso magistrados que no compartan la concepción de la magistratura que está en la base del mismo adopten decisiones no conformes con él; como, sobre todo, porque la magistratura italiana se encuentra desde hace tiempo en el centro de una grave confrontación política, que se ha hecho aún más violenta desde que algunas fiscalías han desenmascarado los graves fenómenos de corrupción que habrían venido produciéndose a partir de los años ochenta.

Narrar esta historia sería extremadamente difícil, entre otras cosas porque hay muchos aspectos de la misma que no están todavía suficientemente claros, y requeriría además un espacio muy superior al disponible en este artículo. En todo caso, creo que a quien haya seguido, aunque sólo sea en sus grandes líneas, las vicisitudes italianas recientes, le será fácil darse cuenta de como la magistratura en su conjunto y algunos magistrados en particular se han convertido en el blanco de ataques de todo género, desde los propios de la mafia —traducidos a menudo en episodios sangrientos— a los propios de los imputados y sus abogados, consistentes en actos de difamación, menos cruentos pero no por ello menos insidiosos²⁷. A estos ataques dirigidos contra

²³ Cfr. sobre el particular Corte Constitucional, sentencia 88/1962, de 7 de julio, en *Foro italiano*, 1962, I, 1217, que distinguió los dos significados del principio del juez natural: el de prohibición de jueces extraordinarios y el de obligación de preconstitución del juez. Este último principio correspondiente al principio del *Gesetzliches Richter* del artículo 101,1.º de la Constitución alemana, ha tenido acogida también en la Constitución española de 1978 (art. 24,2.º), donde se habla —sustancialmente en el mismo sentido— de juez ordinario predeterminado por la ley. Cfr. al respecto, últimamente, J. Burgos Ladrón de Guevara, *El juez ordinario predeterminado por la ley*, Madrid, 1990; A. de la Oliva Santos, *Los verdaderos tribunales en España: legalidad y derecho al juez predeterminado por la ley*, Madrid, 1992; Ignacio Diez-Picazo Giménez, «El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1991, pág. 75 y ss. Sobre el artículo 25,1.º de la Constitución italiana, cfr. R. Romboli, *Il giudice naturale*, Giuffrè, Milán, 1981; M. Nobili, «Art. 25,1.º», en *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bolonia-Roma, 1981, pág. 135 y ss. Una cuestión similar a las que en Italia, Alemania o en España se han reconducido a este principio, ha sido decidida en Francia, con referencia a un parámetro diferente, por el Conseil Constitutionnel, 23 de julio de 1975, 75-56 DC. Cfr. al respecto las ac-

tas de las jornadas organizadas por el CSM el 14 de febrero de 1992, *Il principio di preconstituzione del giudice*, Roma, 1993.

²⁴ *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura*, remitida al Parlamento con una comunicación del presidente de la República de 6 de enero de 1991, en *Documenti Giustizia*, 3/1991, pág. 108 y ss.

²⁵ A menudo, las intervenciones de los jueces administrativos han ocasionado serias dificultades de funcionamiento al CSM, que ha reaccionado promoviendo una serie de recursos por conflicto de atribuciones que tendrán que ser resueltos próximamente por la Corte Constitucional (cfr. Corte Constitucional, 31 de mayo de 1995, núms. 214 y 214, en *Gazzetta ufficiale*, núm. 24, 1.ª serie especial, del 7 de junio de 1995, que han declarado la admisibilidad).

²⁶ Para más información sobre el modelo italiano de ordenamiento judicial cfr. A. Pizzorusso *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Turín, nueva edición 1990; id., «Recenti modelli europei di ordinamento giudiziario», en *Anuario de derecho público y estudios políticos*, 1988, pág. 99 y ss.

²⁷ Se hace necesario también poner de manifiesto que la excepcionalidad de estas vicisitudes ha colocado a veces a algunos magistrados en la necesidad de hacer frente a problemas

magistrados concretos se añaden los que han tenido como objeto la magistratura en su conjunto y consistentes en proyectos de ley o de revisión constitucional tendentes a reducir sus prerrogativas, o en propuestas de referéndum orientadas a explotar demagógicamente errores judiciales u otros episodios capaces de conmover a la opinión pública y a menudo hábilmente contruidos por los medios de comunicación de masas. Un ejemplo de este género fue el referéndum sobre la responsabilidad civil de 1987²⁸, apoyado por la gran mayoría de las fuerzas políticas y, sobre todo, por los políticos que después han resultado ser los principales responsables del uso de la corrupción como instrumento de gobierno. Como se recordará, gracias a la ruidosa propaganda que lo acompañó, ese referéndum obtuvo una respuesta positiva del electorado, previamente trastornado de ese modo. Otros proyectos del mismo género se encuentran en curso de realización por parte de las fuerzas políticas que se autodefinen como nuevas, pero que en realidad persiguen objetivos muy similares a los de aquellos políticos que han sido por ahora alejados del poder, así como al programa enunciado en el famoso «plan de renacimiento» del país, elaborado por la Logia masónica P2.

En esta situación, el papel del Consejo Superior resulta especialmente difícil y la misma posibilidad de seguir desempeñándolo se presenta incierta fren-

te a la martilleante exigencia de modificación de su ordenamiento, por la vía de la revisión constitucional, por la del referéndum o de cualquier otra forma (por no hablar de la labor desarrollada en su interior por los componentes elegidos en el Parlamento por designación de Berlusconi). Su defensa se ha vuelto particularmente ardua por la circunstancia de que en el curso de los últimos decenios la mayor parte de las energías disponibles se han empleado en asegurar y defender la independencia de la magistratura, mientras casi nunca se ha llegado a conseguir otras reformas que habrían sido necesarias para obtener una mayor eficiencia en la acción de la justicia. Por el contrario, una serie de colusiones que han tenido lugar entre la parte más conservadora de la magistratura y las fuerzas políticas menos sensibles a las razones de la justicia y de la libertad, a la vez que han impedido la realización de aquellas reformas, han dado apoyo de buen grado a todo tipo de resoluciones demagógicas, contribuyendo a agravar las dificultades de un ordenado desarrollo de los procesos judiciales (especialmente en materia civil)²⁹. De donde se sigue un fácil pretexto para invocar reformas que, en vez de orientarse a obtener una mayor eficiencia, se encuentran dirigidas a reconducir a la magistratura a la que fue su tradicional situación de subordinación antes de la Constitución de 1947.

(Traducción de Perfecto ANDRES IBAÑEZ)

que desbordaban sus funciones ordinarias, y para cuyo tratamiento, como puede comprenderse fácilmente, en algún caso les faltaba preparación.

²⁸ Cfr., P. L. Zanchetta, «Referéndum en Italia: la responsabi-

lidad judicial como pretexto», en esta misma revista, núm. 2/X-1987. (N. del t.).

²⁹ Es particularmente grave el problema de la duración de los procesos, que ha dado lugar a numerosas condenas de Italia por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.