



La necessaria, eterna e incompiuta “riforma giudiziaria” in Spagna.

Tra misure cosmetiche, urgenza politica, mancanza di consenso sugli obiettivi, scarsa educazione civica e diffusa sfiducia sociale.

*di Rosa M^a. Fernández Riveira, Professoressa associata di Diritto costituzionale –
Università Complutense*

Perché ci sono così tanti paesi o società del mondo moderno che stanno riformando, hanno recentemente riformato o ritengono necessario intraprendere nel prossimo futuro una riforma giudiziaria? La risposta dovrebbe, senza dubbio, tenere conto del crescente *potere e della crescente rilevanza* attuale dei nostri giudici¹.

Se volessimo fare una radiografia del modello giudiziario spagnolo degli ultimi tempi, alcuni *titoli* potrebbero essere:

1. L'importanza del contesto politico e l'evoluzione della magistratura e delle sue diverse discipline

In Spagna, i primi anni di costruzione della democrazia, dopo la morte del generale Franco e durante il cosiddetto processo di transizione, sono stati cruciali. Anche per il potere giudiziario. L'Assemblea costituente si era posta, tra l'altro, la sfida titanica di progettare un modello di potere giudiziario all'altezza del momento di profondo cambiamento che comportava la Costituzione del 1978².

Libertà, pluralismo politico, democrazia rappresentativa: tutto ciò sarebbe stato il nuovo scenario di un potere giudiziario che, in parte, era l'erede delle precedenti strutture di potere e, in altra piccola parte – prima silenzioso e ora sempre più importante –

¹ “... **I giudici sono cittadini comuni?** No, i giudici sono i protagonisti di un potere dello Stato, risolvono i conflitti tra cittadini, agiscono sui diritti fondamentali e sono assolutamente necessari...” MARTÍNEZ ARRIETA ANDRÉS, [Magistrato della Corte Suprema di Spagna nominato il 23 luglio 2025 presidente della Sezione penale della Corte Suprema di Spagna], Diario de León, 22 settembre 2009: “Noi giudici siamo incompresi”.

<https://www.diariodeleon.es/nacional/90222/111838/andres-martinez-arrieta-jueces-incomprensidos.html>.

² CAMPOS AMPAYO (2024): *I giudici nella storia della Spagna*, Marcial Pons. TOHARIA JJ. (2025): “L'immagine sociale del giudice spagnolo (e della giustizia): 50 anni dopo”. In *Crónica del Estado Social y Democrático de Derecho* n. 117-118, pagine 6-15.



desiderava acquisire uno spazio proprio ed esprimere nuove forme di amministrazione della giustizia e di interpretazione e applicazione dell'ordinamento giuridico.

Due importanti leggi segnarono questo momento. In primo luogo, la Legge Organica 1/1980, del 10 gennaio, del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, che ha definito normativamente un Consiglio i cui dodici membri di provenienza giudiziaria erano eletti direttamente dalla magistratura. In secondo luogo, la Legge Organica 6/1985, del 1° luglio, che sarebbe stata approvata in presenza di un governo progressista per la prima volta in democrazia. Questa norma ha inoltre comportato l'elaborazione dell'articolo 122 della Costituzione, colmando con il modello di elezione parlamentare della componente togata lo spazio che il testo costituzionale lasciava aperto. Il germe dello scontro e del malcontento sembrò nascere allora. Elezione parlamentare *contrapposta* all'elezione da parte dei pari? Una questione che rimane irrisolta e che non è banale se si considerano le competenze che la Carta attribuiva, nella citata disposizione, al Consiglio:—*nomine, promozioni, ispezioni e procedimento disciplinare*. Un conflitto di competenza e un ricorso di incostituzionalità sono stati presentati al riguardo dinanzi al Tribunale costituzionale e le relative sentenze (STC 45/1986, del 17 aprile e 108/1986, del 29 luglio), senza risolvere il problema ancora aperto oggi, hanno lasciato intravedere che il *pluralismo* nella magistratura sarebbe potuto anche sfociare in una contesa politica sproporzionata.

2. La creazione e lo sviluppo normativo dell'organo di governo dei giudici, il nostro Consiglio Generale del Potere Giudiziario

La LOPJ del 1985, in vigore da quarant'anni, ha subito numerose riforme, molte delle quali hanno influito in modo significativo sul modello del Consiglio Generale del Potere Giudiziario. Nel 1986 la Spagna è entrata nell'Unione europea e questo ha significato e significa tuttora un'impronta permanente e necessaria sul nostro modello e sullo sviluppo del potere giudiziario. Due riforme della LOPJ hanno cercato di avvicinare la magistratura all'elezione dei 12 membri togati e di valutare (riaggiustando il peso iniziale sproporzionato delle associazioni giudiziarie) la partecipazione alla carriera giudiziaria: si tratta della legge organica 2/2001 del 28 giugno e della legge organica 4/2013 del 28 giugno³.

Da molti anni, e ancora oggi, chi elegge i membri del Consiglio è di vitale importanza.

³ FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2014): Rigenerazione democratica? Alcune riflessioni sulla nuova legge organica 4/2013, del 28 giugno, di riforma del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, in *Revista de Derecho Político* n. 91, UNED, pagg. 137-184.



Perché? Non possiamo dimenticare che il Consiglio detiene il monopolio del potere di tutte le nomine discrezionali della carriera giudiziaria, dei magistrati della Corte Suprema, delle *cariche governative* delle sezioni dell'*Audiencia Nacional*, dei Tribunali Superiori di Giustizia delle Comunità Autonome e delle *Audiencias* provinciali⁴. Allo stesso modo, la composizione e le modalità di elezione dei membri del Consiglio influenzano e hanno influenzato tutte le sue funzioni. Il rapporto tortuoso tra politica e Consiglio è stato presente fin dall'inizio. I suoi effetti sono stati determinanti per l'esercizio delle sue prerogative, per la sua struttura organica (con commissioni mutevoli⁵), l'impegno esclusivo o parziale dei suoi membri, i meccanismi di elezione dei membri togati, le formule fantasiose di rinnovo del Consiglio per evitare il blocco, il mutevole regime di adozione delle decisioni, la figura del vicepresidente della Corte Suprema, il regime *sui generis* delle comparizioni del Presidente e dei membri ecc.

3. Cronaca di un'istituzione controversa e del suo logorio istituzionale e politico, come fattore scatenante: un lungo blocco anche politico

La Costituzione spagnola del 1978 prescrive una durata di cinque anni per il mandato del Consiglio (art. 122). La storia degli otto mandati trascorsi riflette alcune difficoltà nel suo rinnovo tempestivo. Tuttavia, negli ultimi tempi, riuscire a rinnovare il settimo Consiglio e ottenere la sua composizione attuale (VIII mandato) ha comportato una difficoltà tale che il logorio istituzionale è stato enorme e il discredito sociale evidente.

⁴ Accordo del 25 febbraio 2010, dell'Assemblea plenaria del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, con cui si approva il Regolamento 1/2010, che disciplina la copertura dei posti di nomina discrezionale negli organi giudiziari. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-3608>.

⁵ DONAIRE VILLA F. (2016): «La rinnovata configurazione della Commissione permanente del Consiglio Generale del Potere Giudiziario dopo la legge organica 4/2013» in *Indipendenza giudiziaria e Stato costituzionale. Il governo giudiziario*. AGUIAR DE LUQUE L. (2016), Tirant lo Blanch 988, Valencia pp. 51-67. FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2016): «Nuovi approcci all'indipendenza giudiziaria. Due punte dell'iceberg: la Commissione permanente del CGPJ e il Gabinetto tecnico della Corte Suprema» in *Teoría y Realidad Constitucional* n. 38, UNED pp. 375-408. FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2014): «Rigenerazione democratica? Alcune riflessioni sulla nuova Legge Organica 4/2013, del 28 giugno, sulla riforma del Consiglio Generale della Magistratura», in *Revista de Derecho Político* n. 91, UNED, pp. 137-184. Accordo del 25 febbraio 2010, della Sessione Plenaria del Consiglio Generale della Magistratura, che approva il Regolamento 1/2010, che disciplina la nomina di cariche discrezionali negli organi giudiziari. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-3608>; DONAIRE VILLA F. (2016): «La nuova configurazione della Commissione Permanente del Consiglio Generale della Magistratura a seguito della Legge Organica 4/2013» in *Indipendenza giudiziaria e Stato costituzionale. Governo giudiziario*. AGUIAR DE LUQUE L. (2016), Tirant lo Blanch 988, Valencia pp. 51-67. FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2016): «Nuovi approcci all'indipendenza giudiziaria. Due punte dell'iceberg: la Commissione Permanente del CGPJ e il Gabinetto Tecnico della Corte Suprema» in *Teoría e realtà costituzionale* n. 38, UNED pp. 375-408.



Dal 4 dicembre 2018 (data di scadenza del suo mandato) al 25 luglio 2024, il CGPJ è rimasto bloccato. Nel novembre 2018, la stampa spagnola ha riportato una preoccupante fuga di notizie su *WhatsApp* riguardante la nomina - manipolata da parte dei partiti politici - del candidato alla presidenza della Corte Suprema Manuel Marchena (che è anche presidente del Consiglio in base a una disposizione costituzionale)⁶. Il messaggio trapelato vantava la possibilità di controllare la seconda sezione della Corte Suprema “dietro le quinte” e di presiedere la sezione speciale dell’art. 61 LOPJ, un risultato senza precedenti. Dopo gli scandali che ne sono seguiti, il candidato Marchena ha dovuto rinunciare alla sua candidatura, completamente compromessa e screditata, ma il danno arrecato all’istituzione non è stato riparato né sanato neppure oggi. È vero che il 24 luglio 2024 sono stati nominati i nuovi 20 membri dell’attuale Consiglio ed è vero anche che il 3 settembre 2024, in una sessione plenaria dello stesso, con 16 voti a favore e 4 contrari, Isabel Perelló è stata nominata nuova presidente del CGPJ e della Corte Suprema spagnola; ma tali nomine continuano a non offrire un’immagine di fluidità, lavoro coeso ed evoluzione dell’organo.

Durante questi anni, il CGPJ ha vissuto un altro episodio paradossale⁷. La sua prolungata permanenza “ad interim” ha spinto il governo a modificare la Legge organica del potere giudiziario nel 2021 (LO 4/2021, del 29 marzo), introducendo l’articolo 570 bis, che limitava i poteri del Consiglio mentre era “ad interim”, privandolo dell’esercizio delle competenze in materia di nomine discrezionali, tra cui la competenza a proporre i due magistrati del Tribunale costituzionale che gli spettavano. Questa limitazione ha generato un significativo blocco istituzionale. Nondimeno, tale limitazione ha dovuto essere parzialmente corretta con l’entrata in vigore della legge organica 8/2022, del 27 luglio, che ha restituito al CGPJ tale facoltà di proposta per la nomina dei due magistrati del Tribunale costituzionale (articolo 599.1 LOPJ), in vista dell’imminente rinnovo della Corte. Il Governo ha ritenuto che, in caso contrario, avrebbe perso la sua capacità di proporre e nominare tali magistrati, in una circostanza singolare e contraddittoria – ora gli vengono tolti i poteri e, con urgenza, gli vengono restituiti – che ha messo in evidenza la complessa dinamica politica e giuridica che circonda il governo della magistratura in Spagna.

⁶ R EYES RINCÓN, *El País*, 14 dicembre 2018, “La Corte Suprema considera inaccettabile” il messaggio WhatsApp di Cosidó sull’elezione di Marchena alla magistratura”. https://elpais.com/politica/2018/12/14/actualidad/1544793963_694764.html.

⁷ FERNÁNDEZ RIVEIRA R.M. (2024): “L’organo di governo dei giudici intrappolato nel tempo. Il CGPJ iper-riformato, iper-prorogato e, ora in carica, che perde e recupera competenze”. In *Teoría y Realidad constitucional*, n. 5° UNED, pp. 351-397. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/issue/view/1707>.



Da gennaio 2025, il nuovo Consiglio Generale del Potere Giudiziario (CGPJ) ha effettuato più di 36 nomine giudiziarie discrezionali, affrontando l'assegnazione di circa 56 posti vacanti, alcuni dei quali di natura decisamente controversa. Queste nomine hanno cercato di sbloccare la storica situazione di stallo che la magistratura stava vivendo a causa del prolungato blocco politico. Tuttavia, il problema strutturale persiste, evidenziato dalla palpabile divisione del Consiglio in due blocchi uguali, con 10 membri progressisti e 10 membri conservatori, una situazione che rende difficile il raggiungimento di decisioni consensuali e rafforza la richiesta di profonde riforme.

Di fronte a questa realtà, la legge organica 3/2024 del 2 agosto, che riforma la legge organica sul potere giudiziario (LOPJ), non solo stabilisce nuovi criteri e requisiti per determinate nomine discrezionali di alto livello, prevedendo linee guida per evitare il fenomeno delle porte girevoli e incompatibilità, ma inserisce anche una *disposizione aggiuntiva* che incarica il CGPJ di elaborare, entro un termine massimo di sei mesi, uno studio comparativo sui sistemi europei di elezione dei componenti e di presentare una proposta di riforma che deve essere approvata da almeno tre quinti dei suoi membri e discussa in Parlamento. In questo contesto di frammentazione e necessità di cambiamento, il 21 aprile 2025 la presidente del CGPJ ha formalmente richiesto alla Commissione di Venezia una relazione sulle due proposte ufficiali di riforma dell'organo presentate rispettivamente dai blocchi progressista e conservatore, cercando un sostegno tecnico internazionale per superare la divisione interna e avanzare verso una riforma strutturale dell'organo di governo dei giudici.

4. La situazione attuale tra le diverse proposte di riforma del CGPJ

In ottemperanza alla suddetta disposizione aggiuntiva, quali sono i punti fondamentali delle due proposte di riforma del Consiglio (relative all'elezione dei dodici membri giudiziari) presentate dai due blocchi ideologici in seno al CGPJ?⁸

La proposta del *blocco progressista* sostiene un modello misto per l'elezione dei membri giudiziari (12 su 20), che garantisce la partecipazione diretta, ma non esclusiva, di tutti i giudici e magistrati in servizio. Questo modello è strutturato in due fasi: nella prima, tutti i magistrati possono votare liberamente attraverso sistemi di liste aperte o voto limitato, potendo presentare candidature sia individuali, che richiedono l'appoggio di almeno 30

⁸

<https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Estudio/Relacione-del-Gabinete-Tecnico-e-Proposta-dei-Membri-del-CGPJ-relativi-alla-Disposizione-Aggiuntiva-della-Legge-Organica-3-2024>.

elettori, sia collettive attraverso associazioni giudiziarie legalmente costituite. In una seconda fase, le Cortes Generales devono avallare la candidatura che ha ricevuto il maggior sostegno in prima istanza. Nella sua relazione, il blocco progressista sottolinea l'importanza che l'organo rifletta la pluralità sociale e giudiziaria, mantenendo la partecipazione parlamentare per garantire la legittimità democratica, la diversità di genere e territoriale, nonché per evitare il corporativismo giudiziario. Inoltre, dopo aver studiato i sistemi europei, concludono che è indispensabile trovare un equilibrio tra l'indipendenza giudiziaria e il controllo democratico.

Da parte sua, la proposta del *blocco conservatore* sostiene che l'elezione dei dodici componenti togati debba essere completamente diretta ed esclusiva da parte dei giudici in servizio, senza alcun intervento del Parlamento o dell'Esecutivo. Essi sostengono che i giudici devono scegliere i propri rappresentanti per proteggere l'indipendenza giudiziaria ed evitare la politicizzazione. In questo modello, i candidati possono presentarsi individualmente se hanno almeno 25 sostenitori o l'appoggio di un'associazione professionale giudiziaria. I conservatori sostengono che questo sistema favorisca maggiormente l'autonomia dell'organo e garantisca la purezza del processo di elezione giudiziaria. Affermano, inoltre, che questa elezione diretta sia compatibile con gli standard europei e rifiutano la partecipazione parlamentare in quanto la considerano una minaccia all'indipendenza del Consiglio. Nel complesso, entrambe le proposte riflettono le tensioni interne e la diversità di opinioni all'interno del CGPJ su come conciliare l'indipendenza giudiziaria e la legittimità democratica.

5. Un'altra riforma attualmente in fase di elaborazione: l'accesso alla carriera di giudici e pubblici ministeri e la sua influenza sull'idiosincrasia⁹ della magistratura

L'ultima grande riforma che sta vivendo il potere giudiziario in Spagna si sta sviluppando attraverso il progetto di legge organica del governo per l'ampliamento e il rafforzamento delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri¹⁰ presentato nel maggio di quest'anno 2025 e attualmente in discussione in parlamento. Quali sono i grandi contributi di questo progetto?¹¹

⁹ URÍAS Joaquín (2024): *La Justicia en el banquillo*. ARPA 2024, pagg. 66 e segg. "Il costo per prepararsi a un concorso pubblico è, nel 2024, di circa 300 euro al mese. [...] Il mondo dei preparatori è fondamentalmente oscuro. Da un lato, perché la maggior parte dei magistrati che svolgono questa attività lo fanno di nascosto al fisco, evitando di dichiarare questi redditi supplementari di diverse migliaia di euro al mese...".

¹⁰ https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-59-1.PDF.

¹¹ SANTAMARÍA PASTOR J.A. (2025): "Su un progetto di riforma del sistema di accesso alla magistratura" in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 117-118, pp. 164-171.



In primo luogo, si sostiene la necessità urgente di rivedere e modernizzare l'attuale sistema di accesso alla magistratura giudicante e alla carriera di pubblico ministero, garantendo pari opportunità e basando la selezione esclusivamente sul merito e sulla capacità, evitando discriminazioni economiche, sociali o territoriali. Non solo viene offerto un ambizioso programma di borse di studio (borse di studio SERE¹²) dal Ministero della Giustizia, ma vengono anche proposti cambiamenti come la correzione anonima degli esami e l'implementazione di prove pratiche e non solo mnemoniche su un programma molto ampio. In secondo luogo, vengono introdotti cambiamenti sostanziali sul cosiddetto "quarto turno" per giuristi con una grande esperienza professionale superiore a dieci anni. Il numero di questi posti aumenterebbe in modo sostanziale e il loro bando sarebbe simultaneo a quello del turno libero. Inoltre, viene introdotta una prova scritta selettiva prima della valutazione dei titoli, che mira a garantire un alto livello tecnico e di analisi che assicuri l'idoneità e la competenza professionale.

Infine, viene proposto un ambizioso programma di stabilizzazione dei giudici e dei pubblici ministeri interinali che, denominati sostituti o supplenti, hanno lavorato nell'amministrazione della giustizia negli ultimi anni in modo interinale. In linea con i requisiti europei, si punta a ridurre la loro instabilità, precarietà e mancanza di reali possibilità di avanzamento in magistratura.

Numerose riforme sono attualmente in corso, in un contesto di profonda frammentazione della società spagnola e di continua ricerca dell'inafferrabile ideale dell'indipendenza giudiziaria, un concetto che deve ridefinirsi, in questo XXI secolo, di pari passo con una maggiore responsabilità della magistratura. Tuttavia, questa complessa discussione apre questioni di vasta portata che vanno oltre l'ambito previsto di questo articolo¹³.

2 ottobre 2025

¹² <https://www.cej-mjusticia.es/es/formacion/becas/becas2025>.

¹³ MALLESON K., GEE G., HAZELL R. e O'BRIEN P. (2015): *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution.*, Cambridge University Press, pagg. 9 e segg.