

# LA INFLUENCIA DE LAS ASOCIACIONES JUDICIALES EN LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS ALTOS CARGOS DE LA JUDICATURA: ¿UN MAL O UNA OPORTUNIDAD? UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS EXPERIENCIAS ITALIANA Y ESPAÑOLA \*

THE INFLUENCE OF JUDICIAL ASSOCIATIONS ON SENIOR JUDICIAL APPOINTMENTS: AN EVIL OR AN OPPORTUNITY? A COMPARISON BETWEEN THE ITALIAN AND SPANISH EXPERIENCES

Giuseppe Eduardo POLIZZI  
Personal Docente e Investigador  
Contrato María Zambrano  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0003-3179-1717>

Samuele GHERARDI  
Investigador Predoctoral Contratado  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-2012-2182>

Fecha de recepción del artículo: junio 2023  
Fecha de aceptación y versión final: junio 2023

## RESUMEN

*La selección de los altos cargos de la judicatura es una de las funciones claves del órgano de autogobierno en los países que están provistos de éste. Relevante doctrina los ha estudiado precisamente enfocándose en el Consejo General del Poder Judicial y, de ahí, ramificando su análisis. El*

---

\* El presente trabajo ha sido pensado y redactado de manera común por los dos autores. Así, el Capítulo I y VI, y la introducción de todos los demás Capítulos se atribuyen a ambos autores. La autoría de los Capítulos II.1, III.2, III.3, IV.2, V.1 y V.3 se atribuye a Samuele Gherardi; la autoría de los Capítulos II.2, II.3, III.1, IV.1, V.2 y V.4 se atribuye a Giuseppe Eduardo Polizzi.

*interés de este artículo, sin embargo, está en que los nombramientos discrecionales se analizarán aquí en relación con la libertad asociativa de jueces y magistrados y con el interés de las asociaciones profesionales en incidir en esta selección, que hacen oportuna una regulación ordinamental de la función de éstas en aras de evitar asentar malas prácticas. El objeto del estudio versará sobre los casos específicos de Italia y España que, como se verá, por diferentes motivos, mantienen alto el nivel de atención y de debate sobre la cuestión. Así, se intentará finalmente facilitar algunas propuestas comunes siempre en conformidad con el ordenamiento europeo y con las recomendaciones de diferentes órganos de las instituciones europeas.*

*Palabras clave: poder judicial, asociaciones judiciales, nombramientos discrecionales, España, Italia.*

### ABSTRACT

*The selection of senior members of the judiciary is one of the key functions of the self-governing body in countries with such a body. Relevant doctrine has studied them precisely by focusing on the General Council of the Judiciary and, from there, branching out to analyse them. The interest of this article, anyway, lies in the fact that discretionary appointments will be analysed here in relation to the freedom of association of Judges and Magistrates and the interest of professional associations in influencing this selection, which makes an ordinary regulation of their function opportune in order to avoid establishing bad practices. The purpose of the study will focus on the specific cases of Italy and Spain, which, as will be seen, for different reasons, maintain a high level of attention and debate on the issue. Thus, an attempt will be made to provide some common proposals, always in accordance with European law and with the Recommendations of different bodies of the European institutions.*

*Keywords: judiciary, judicial associations, discretionary appointments, Spain, Italy.*

**SUMARIO:** I. CONSIDERACIONES INICIALES. II. EL NACIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES JUDICIALES. 1. *La formación de las asociaciones judiciales en el ordenamiento italiano.* 2. *La formación de las asociaciones judiciales en el ordenamiento español.* 3. *Desde una asociación única al «currentismo», y su relación con la selección de los vocales togados del Consejo.* III. DERECHO A ASOCIARSE: ¿POLÍTICA, PROFESIONALMENTE, O AM-

BAS? 1. *El derecho del Juez a asociarse en Italia*. 2. *El derecho del Juez a asociarse en España*. 3. *Una reflexión común: el asociacionismo judicial como libertad constitucional y elemento fundamental de la independencia del poder judicial*. IV. EL PROBLEMA DE LOS NOMBRAMIENTOS DISCRECIONALES. LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL CANDIDATO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL. 1. *Los «incarichi direttivi e semidirettivi» en el Poder Judicial italiano*. 2. *Las plazas «de carácter gubernativo y de carácter jurisdiccional y gubernativo» en el Poder Judicial español*. V. ALGUNOS NUDOS PROBLEMÁTICOS. 1. *La antigüedad de servicio en Italia*. 2. *La provisionalidad de los cargos directivos en Italia*. 3. *La antigüedad de servicio en España*. 4. *La temporalidad del alto cargo en España*. VI. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. CONSIDERACIONES INICIALES

El «currentismo», es decir, la influencia de las asociaciones de jueces y magistrados<sup>1</sup> en los procedimientos de los nombramientos directivos (léase también plazas de carácter gubernativo)<sup>2</sup> de la Administración de Justicia, es un tema clásico de la doctrina publicista española e italiana, fuertemente debatido por su indudable capacidad de afectar al modelo constitucional del poder judicial. No está de más subrayar que en los sistemas de constitución rígida, la regulación de determinados segmentos de la vida profesional de los magistrados configura el modelo de poder judicial expresado en la Constitución (Pepino, 2012, pp. 49-50 y Moroni, 2005, pp. 106-107).

En Italia, el motivo que nos invita a tratar el tema ha surgido durante la xviii legislatura, por el debate desarrollado acerca del papel de las corrientes de la *Associazione Nazionale Magistrati* (en adelante, ANM) en el proceso de selección de los magistrados para los puestos directivos y semidirectivos en los órganos judiciales. Hay una opinión generalizada de que el modelo formalizado tras las reformas del trienio 2005-2007, en lugar de resolver la actual degeneración, ha facilitado los acuerdos de repartición de puestos de las plazas de carácter gubernativo y de carácter jurisdiccional y gubernativo del Poder Judicial (entre las corrientes de la ANM). Se ha demostrado, además, que se han abierto paso en el seno de la judicatura italiana formas de carrera interna, alejadas (y a veces contrarias) al modelo trazado por la Constitución de 1948. Es un «mal» que sin duda hay que resolver porque afecta a la independencia judicial, pero la vía de la solución no es tan manifiesta.

En particular, la reflexión sobre la independencia del poder judicial se desprende del reciente debate marcado por la aprobación de la Ley 71/2022, de 17 de junio. El examen del texto partió del proyecto

---

<sup>1</sup> Conviene precisar que, en el ordenamiento jurídico italiano, con el término «magistrado» se entienden los funcionarios que ejercen tanto la función de promoción de la acción de justicia como la de enjuiciamiento, mientras que por «juez» se entienden únicamente aquellos funcionarios que ejercen funciones de enjuiciamiento.

<sup>2</sup> Considérese que en este artículo las expresiones «altos cargos de la judicatura» (usada por las instituciones europeas), «cargos directivos y semidirectivos» (para el ordenamiento italiano), «plazas de carácter gubernativo y de carácter jurisdiccional y gubernativo» (para el ordenamiento español), se usarán por comodidad como sinónimos.

de ley presentado por el Gobierno (*disegno di legge*, en adelante, también ddl) a la Cámara de Diputados el 28 de septiembre de 2020 con *primo firmatario* el exministro de Justicia Alfonso Bonafede (por esto llamado «ddl Bonafede»)<sup>3</sup>. Tras la toma de posesión del Gobierno «Draghi»<sup>4</sup>, la ministra Marta Cartabia nombró una Comisión («Comisión Luciani») con la tarea de revisar el ddl Bonafede, con las siguientes directivas: a) superar los perfiles problemáticos del funcionamiento del *Consiglio superiore della magistratura* y abordar las cuestiones más generales relativas al sistema judicial en su conjunto a la organización de los oficios; b) proceder a la identificación de posibles medidas organizativas y propuestas normativas dirigidas, en particular, a incidir en la eficacia de la administración de justicia y en la imparcialidad del ejercicio de la jurisdicción; c) coordinar las hipótesis de reforma con el programa más amplio de intervenciones relativas al sistema judicial y al ordenamiento jurídico en coherencia con las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo de la Unión Europea el 9 de julio de 2019 y el 20 de mayo de 2020<sup>5</sup>; d) tomar en consideración las disposiciones del proyecto de ley AC 2681 («ddl Bonafede»), examinando y evaluando sus propuestas, también a la vista de los resultados de la investigación llevada a cabo en el Parlamento, de las enmiendas presentadas y del informe del Consejo Superior de la Magistratura sobre dicho proyecto de ley; e) ser coherente con el calendario del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, funcional a la consecución de los recursos de la UE de Nueva Generación<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Durante el Gobierno «Conte II», que tomó posesión el 5 de septiembre de 2019 y terminó su mandato el 13 de febrero de 2021.

<sup>4</sup> El mandato del Gobierno «Draghi» se extendió del 13 de febrero de 2022 al 22 de octubre de 2022.

<sup>5</sup> Consejo de Europa, Recomendación de 9 de julio del 2019 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Croacia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Croacia; Recomendación de 20 de mayo de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas del 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España.

<sup>6</sup> Véase el Decreto Ministerial de 26 de marzo de 2021, por el que se crea la «Comisión de elaboración de propuestas de intervención para la reforma del sistema judicial» y el «Informe final de la «Comisión de elaboración de propuestas de intervención para la reforma del sistema judicial»».

En España, la idea de tratar la materia viene de que el marco jurídico perfeccionado hasta ahora no parece satisfacer del todo los estándares mínimos requeridos por las instituciones europeas en ámbito de administración judicial. En primer lugar, se presenta una problemática general relacionada con la percepción de independencia de los órganos jurisdiccionales y de los jueces, que como recuerda la Comisión Europea en el Informe sobre el Estado de Derecho de 2022 en el capítulo relativo a España, sigue siendo baja entre la ciudadanía y media entre las empresas. En el mismo informe se evidencia una de las probables causas, o sea la falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, también Consejo) desde 2018, por la que se manifiesta preocupación por la percepción de vulnerabilidad a la politización del órgano, y a la que se ha respondido sólo parcialmente con, por último, la prohibición de nombramiento de los altos cargos judiciales en situación de Consejo en funciones. Además, la Comisión Europea requiere que el sistema de nombramiento de vocales del Consejo prevea que al menos la mitad sean jueces y magistrados elegidos por sus homólogos en conformidad con las normas europeas (y como solicitado por las asociaciones judiciales)<sup>7</sup>. Del otro lado, el Consejo de Europa en su Informe GRECO estima que la Recomendación VI de la Cuarta Ronda de Evaluación –establecimiento por ley de criterios objetivos y requisitos de evaluación para el nombramiento de los puestos superiores de la judicatura– está sólo parcialmente implementada, emplazando España a enviar documentación sobre ulterior implementación a más tardar el 31 de diciembre de 2023.

Los perfiles aquí mencionados pueden tener una solución común. Qué respondemos a la pregunta ¿por qué está difundida la impresión de que los jueces españoles no son independientes? El magistrado Murillo De La Cueva (2016, pp. 24-25) para contestar pone en relación el debate sobre la elección de los vocales del CGPJ y sobre los nombramientos discrecionales con otro fenómeno patológico, es decir, la politización de la justicia. Añade que el debate en este punto tiene más que ver con el «peso en el Consejo de las asociaciones profesionales de jueces y magistrados».

---

<sup>7</sup> Recordemos que en este sentido iba la modificación del art. 572 de la Ley Orgánica del Poder Judicial introducida en la proposición de Ley Orgánica 122/000092, rechazando el Congreso de los Diputados su toma en consideración el 21 de septiembre de 2021.

Usando las palabras de Bustos Gisbert (2016, pp. 19-20) sobre el papel desarrollado por el asociacionismo judicial, «sería bueno que tal papel se aclarara y se evitaran situaciones en las que resulte demasiado sencillo establecer unas conexiones (por otra parte, frecuentemente injustas, pero en ocasiones reales) entre asociación y partido político concreto. En este punto la creación de convenciones o meras prácticas que aseguraran una exquisita separación entre la vida asociativa y la promoción a presidencias de Audiencia, de TSJ o de Tribunal Supremo o incluso a las vocalías del CGPJ sería enormemente conveniente para mantener las funciones importantes que las asociaciones desempeñan y, al mismo tiempo, alejarlas de una politización que en nada las beneficia».

Sin ningún afán de exhaustividad, el artículo profundiza algunos de los nudos problemáticos de la regulación de los nombramientos de los altos cargos judiciales que, más que los otros, inciden en el modelo constitucional del poder judicial, en el concepto de poder difuso y, (correlativamente), en la garantía efectiva de la independencia interna, relacionada con la degeneración del fenómeno asociativo (que *mutatis mutandis* se dan tanto en España como en Italia). Fuera del perímetro de la investigación quedan todos aquellos perfiles vinculados a la influencia de las asociaciones de magistrados sobre el órgano de autogobierno: en lo que respecta a la elección del componente de origen judicial (en el caso italiano), y por el papel de intermediación entre los partidos políticos y el Consejo (en el caso español). Estos aspectos se mencionarán únicamente en relación con el tema objeto de investigación, a sabiendas de que incluso una mera descripción de los mismos requeriría un estudio mucho más profundo.

## II. EL NACIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES JUDICIALES

En la realización de este artículo es esencial empezar iniciando en la función cultural que las asociaciones de jueces y magistrados han asumido en la historia de la magistratura italiana y española. La intención es de evidenciar el rol desempeñado por éstas en la valorización de la independencia de la función del juez a través de reivindicaciones de tipo «sindical» —así fue desde principio, al comienzo del siglo xix, el caso de la *Associazione Generale fra i*

*Magistrati Italiani* (AGMI) y, a la par de las acciones en oposición a la dictadura, en el movimiento asociativo de *Justicia Democrática* en España desde finales de los años sesenta.

Esta labor se debe a que, para decidir si asignar destinos superponibles a las asociaciones de jueces y magistrados en los ordenamientos tomados en consideración, es esencial primero entender si coincide el origen y la función desarrollada en la sociedad por éstas.

### *1. La formación de las asociaciones judiciales en el ordenamiento italiano*

Como nos recuerda Scarselli (2013, pp. 64-66), la respuesta de los constituyentes italianos al fascismo fue consagrar, a nivel constitucional, un verdadero «estatuto» basado en la plena independencia del poder judicial respecto de los demás poderes del Estado en cumplimiento del principio democrático de separación de poderes. Así figura en el título IV de la Constitución italiana de 1948. Este principio, que contó con el apoyo de todas las fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente (Rigano, 1982), se materializó, en primer lugar, mediante la elevación a rango constitucional del *Consiglio Superiore della Magistratura* (en adelante, CSM, *ex art.* 104 de la Constitución italiana, también, CI), que asumiría ahora la función de autogobierno de la magistratura (art. 105 CI), mientras que el ministro de Justicia se quedaría con la potestad de promover la acción disciplinaria (art. 107.2 CI) y con la tarea de organizar y hacer funcionar los servicios relativos a la justicia (art. 110 CI). De este modo, se sustraería al ejecutivo cualquier forma de administración de la jurisdicción. Se encomendó así al CSM la protección de la independencia externa del poder judicial, para garantizar el orden autónomo y la independencia de otros poderes (104 CI y, en relación con el Fiscal (Pubblico Ministero en italiano), *ex art.* 107.4 CI), y la sumisión de los jueces únicamente a la ley (102.2 CI). El acceso a la magistratura tendría lugar sólo por oposición (confirmando una norma ya en vigor desde el primer ordenamiento judicial de la era liberal, *v.* art. 106 CI) y, a tal efecto, la administración de justicia se confiaría sólo a magistrados profesionales, salvo en casos excepcionales señalados por el mismo texto constitucional. La referencia es a los legos de las *Corte d'Assise* y *Corte d'Assise d'Appello*, (art. 102.3 CI), y a los «expertos» de las



secciones especializadas (art. 102.2 CI). Otro principio fundamental era sancionar la inamovilidad de los magistrados, de su sede y de su función (art. 107.1 CI), salvo en los casos de traslado por motivos disciplinarios (art. 105 CI). Por último, como cambio adicional y decisivo con respecto a la disposición del pasado, se estableció (art. 107.3 CI) que los magistrados se distinguían entre sí únicamente por las diferencias en sus funciones. Ésta de ninguna manera era la estructura del poder judicial antes de la Constitución de 1948.

A este respecto, basta recordar que, durante el período liberal italiano, marcado por el Statuto albertino de 1848 (Carta Constitucional del Reino de Italia desde 1860) y, más aún, durante el período fascista durado veinte años (31 de octubre de 1922 - 25 de julio de 1943), el poder judicial italiano, al igual que sus homólogos europeos, no gozaba de las garantías de independencia interna y externa. Por el contrario, estaba estructurado según un rígido esquema jerárquico, en cuya cúspide se encontraba el ministro de Justicia.

Sólo se incluyó una disposición en el Estatuto Albertino para regular el estatuto del poder judicial. Se trata del art. 69 relativo a la inamovilidad, según el cual: «I Giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio».

Esta disposición habría garantizado que el ejecutivo pudiera supervisar a todo el poder judicial. Las órdenes judiciales de las distintas etapas vigentes bajo el Estatuto Albertino lo facilitaban mediante un sistema ordenado de carácter retributivo (vinculado a la promoción profesional) y disciplinario, que habría permitido la supervisión directa e indirecta del trabajo de los jueces. Desde el exterior, la supervisión corría a cargo del ministro de Justicia, quien era el titular de la acción disciplinaria. Internamente, el control jerárquico era «descendiente», es decir, los magistrados de rango superior supervisaban a los de rango inferior. Esta «doble supervisión» era plenamente compatible con el texto constitucional de la época, en el que, se decía, no se asumía la independencia del poder judicial para garantizar la función jurisdiccional (Polizzi, 2017, pp. 9-15).

Discusión aparte merece el Ministerio Fiscal, titular de la función requirente, que a la luz de la normativa legal prerrepublicana se situaba bajo la dependencia directa del ejecutivo. Así, el art. 129 del *Regio Decreto* n.º 2626, de 6 de diciembre de 1865, según que el pm

era el «representante del poder ejecutivo ante la autoridad judicial» «colocado bajo la dirección del Ministro de Justicia» (Gustapane, 2012, p. 24).

En tal contexto, los estudios históricos sobre la magistratura italiana describen una continua presión de los miembros de los cargos menos prestigiosos hacia el ideal (utópico para la época) de la independencia del orden jurisdiccional.

Esta tensión desembocó, cinco años después de la firma de la «Proclama di Trani» en 1904, en la fundación de la *Associazione Generale Magistrati d'Italia*. El 21 de diciembre de 1925, la Asociación resolvió disolverse como respuesta a las exigencias del régimen de convertirse en un sindicato fascista. El último número de la revista *La Magistratura* de 15 de enero de 1926 se abrió con el editorial sin firma «L'idea che non muore».

«Ecco perché abbiamo preferito morire» se lee en el editorial: disolver la Asociación para mantener viva la idea de la independencia del poder judicial. La respuesta del régimen fascista no se hizo esperar. Ese mismo año, con el real decreto de 16 de diciembre, fueron destituidos los directivos más conocidos de la Asociación, entre ellos Vincenzo Chieppa, señalado por la historiografía como el probable autor del citado editorial (Venturini, 1987, pp. 263-287). El 21 de diciembre de 1945, al caer el régimen, se reconstituyó la Asociación, que en el Estatuto aprobado el 3 de noviembre de 1946 se declaró apolítica y asindical.

El 1 de enero de 1948 entró en vigor la Constitución italiana y el poder judicial pasó a formar parte de la nueva estructura republicana del Estado. Al comentar la contribución de la ANM a la Asamblea Constituyente recuerdo la perfecta síntesis de Bruti Liberati:

Il contributo dell'Anm all'elaborazione della Costituzione per la parte sull'ordinamento giudiziario presenta una ambivalenza: l'affermazione del principio di indipendenza rispetto all'esecutivo è unita alla difesa dell'organizzazione gerarchica con la Corte di cassazione al vertice, in un'ottica di chiusura corporativa. Nelle proposte dell'Anm si attribuisce alla Cassazione il controllo di costituzionalità delle leggi e, quanto al Csm, lo si vorrebbe formato di soli magistrati, con esclusione di ogni presenza di laici. Due poli convivono da sempre nell'Anm: rivendicazione di indipendenza che

pone l'associazione in consonanza con i settori più avvertiti della cultura giuridico-istituzionale, ma insieme pesanti tributi ad una ideologia corporativa che tendono a tagliar fuori la magistratura dal vivo del dibattito nella società.

A finales de los años cincuenta, las corrientes<sup>8</sup> de la judicatura fueron las promotoras de un amplio debate destinado a abandonar esquemas obsoletos, heredados de la legislación anterior y aún vivos tras la entrada en vigor de la Constitución (como el enfoque «dual», jerárquico e interno que persistía en las normas de la judicatura).

El papel de las corrientes se puso claramente de manifiesto en el xii Congreso de la ANM, celebrado en Gardone (Brescia) del 25 al 28 de septiembre de 1965. La moción final «acordada por las tres corrientes *Magistratura democratica, Magistratura indipendente y Terzo potere*», titulada «Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione» (Función jurisdiccional e dirección política en la Constitución), hizo emerger una generación de jueces jóvenes, más afines al nuevo texto constitucional, que expresaron la voluntad de interpretar la norma jurídica de manera conforme a los fines indicados en la Constitución republicana y, al mismo tiempo, el rechazo «de la concepción que pretende reducir la interpretación a una actividad puramente formalista e indiferente al contenido y a la incidencia de la norma» (Bruti Liberati, 2009, p. 14).

Fue una coyuntura histórica: el poder judicial se liberó del esquema del pasado y se colocó en el centro de las transformaciones de la sociedad a través de una «toma de palabra», que reveló a través del debate la pluralidad de posiciones, el pluralismo cultural dentro del poder judicial. Nacen las «corrientes».

---

<sup>8</sup> El término «corrientes» es cedido de la política, y se refiere a los grupos de opinión o de pensamiento internos a un partido (Romboli, 2021, p. 288). Como arriba mencionado, en Italia el currentismo está relacionado con las asociaciones de magistrados que articulan, internamente, la ANM, que «no son otra cosa que asociaciones libres y transparentes de magistrados, estructuradas con órganos de gobierno, cuotas de afiliación e instrumentos de comunicación, que se forman sobre la base de la puesta en común de una concepción del sistema de justicia y de las reformas a proponer» (Bruti Liberati, 2022, p. 166).

## 2. *La formación de las asociaciones judiciales en el ordenamiento español*

Considérese primero la redacción perfeccionada en la Constitución española (en adelante, CE) actual empezando por el siguiente elemento introducido en el art. 117.1 CE: «sometidos únicamente al imperio de la ley». Éste se distingue de las prerrogativas de la condición del cargo del juez o del magistrado, «pues se refiere a la esencia de lo que el juez hace» (Fernández-Fontecha Torres, 2022, p. 110), obligación absoluta del juez contrabalanceada por las prerrogativas a garantizar por mandato constitucional, es decir, las presentes en la Constitución de 1978 en el mismo apartado: los jueces y magistrados integrantes del poder judicial son *independientes* e inamovibles, además de responsables. En el ordenamiento español la independencia judicial se cristaliza también en los arts. 12.1-13 LOPJ, por los que «En el ejercicio de la potestad jurisdiccional, los Jueces y Magistrados son independientes respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial» y, aún más, «Todos están obligados a respetar la independencia de los Jueces y Magistrados»; independencia que puede declararse perturbada previendo una acción positiva por parte del juez *ex art.* 14 LOPJ.

De alguna manera, el principio de sometimiento a la ley resulta estar «íntimamente ligado» (Martí Sánchez, 2003 y Sieira Mucientes, 2011) a la independencia judicial, puesto que se garantiza la independencia de todos los jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional respecto a todos los órganos judiciales y de gobierno del Poder Judicial, es decir, que a nivel interno o externo nadie puede modificar la aplicación del derecho hecha por jueces de órganos judiciales de instancias precedentes más allá de los recursos previstos en la ley. De esta forma el sometimiento a la ley se integra entre las prerrogativas «de forma negativa» (Fernández-Fontecha Torres, 2022, p. 111). En términos teóricos, la independencia interna y externa de jueces y magistrados se ha configurado con una «idea de independencia como ausencia de jerarquía y como sometimiento exclusivo al Derecho»<sup>9</sup> (Díez-Picazo Giménez, 2018, p. 657).

---

<sup>9</sup> Asimismo, Gómez Garrido (2020, p. 114) incide en que la expresión «sometidos únicamente al imperio de la ley» es obsoleta, siendo el juez sujeto al Derecho o más al ente-

Alcanzar el marco jurídico contemporáneo ha significado pasar por varias fases parciales. Se tomará aquí como breve estudio no exhaustivo del poder que ejerce la función judicial su versión moderna, es decir, la que comienza con poner «la ley general como punto central de la aplicación del Derecho» (Fernández-Fontecha Torres, 2022, p. 92).

El primer esbozo de un poder judicial autónomo de los demás poderes se encuentra ya desde el primer ordenamiento propiamente hispánico decimonónico, la Constitución de Cádiz de 1812, a través del reconocimiento a los tribunales una potestad exclusiva de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales (art. 242), prohibiendo a las Cortes y al rey el ejercicio de las funciones judiciales, avocar causas pendientes o abrir los juicios fenecidos (art. 243), a lo que se añadía la exclusión explícita del ejercicio de otras funciones que la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado a los tribunales (art. 245). Se trata de una primordial formalización constitucional de la exclusividad e integridad de la función jurisdiccional a los tribunales. Asimismo, el principio de unidad jurisdiccional se implantó en particular a través del Decreto de Unificación de Fueros de 6 de diciembre de 1868, que ponía fin a la «diversidad de fueros» que en las palabras del ministro de Gracia y Justicia que lo firmó, «por razón de las personas que litigan», no tenía «razón de ser», y que se ha mantenido y reforzado hasta hoy en día.

A nivel de administración de justicia, no es baladí mencionar el avance de la Constitución de 1869. Aquí, de un lado, se realizó una construcción por la que el rey mantenía la potestad del nombramiento de los magistrados, pero encontraba un vínculo formal en la propuesta del Consejo de Estado, con la precisión que el ingreso en la carrera judicial –de al menos las tres cuartas partes de los jueces y magistrados– procedería por oposición, con una excepción residual a la norma general en manos del rey (art. 94). Esto hacía que España tomara el ejemplo del modelo de juez burocrático («burocrático/corporativo»),

---

ro sistema institucional y jurídico. Recuerda que «independencia significa decidir los casos atendiendo (sólo) a la ley, sin injerencias externas y sin tomar en cuenta otros elementos que los previstos en ella. Por eso la independencia judicial y ajuste a la ley son dos caras de una misma moneda, y por eso el cumplimiento de la legalidad es la sustancia de la jurisdicción».

López Aguilar, 2016, p. 21<sup>10</sup>) fundado en el sistema napoleónico (al igual que Italia, entre otros). Del otro lado, se desvinculó ulteriormente la sujeción al poder ejecutivo, previendo que la deposición de un magistrado tendría que efectuarse por sentencia ejecutoria, o en caso de que la deposición se produjera por Real Decreto acordado en el Consejo de Ministros, éste requería el informe preceptivo del Consejo de Estado en conformidad con lo dispuesto en la ley (art. 95). Además, dando un paso más hacia adelante, la Ley Provisional de Organización del Poder Judicial de 1870 preceptuaba que las «disposiciones reglamentarias que el Poder Ejecutivo adopte, en uso de sus atribuciones, nunca alcanzarán a derogar ni a modificar la organización de los Juzgados y Tribunales, ni las condiciones que para el ingreso y ascenso en la carrera judicial señalen las leyes (artículo 6)». Esta última parte del artículo es un antecedente manifiesto del autogobierno del Poder Judicial, manteniéndose en la Constitución actual, como recordado también por el Tribunal Constitucional (STC 108/1986, FJ 26).

A nivel cronológico, siempre en relación con las funciones y el gobierno de los tribunales, una división de funciones se entreveía en los artículos 264 a 267 de la Constitución de Cádiz reguladores de la competencia de los diferentes órganos judiciales, que se transforma en reserva de ley en el art. 64 de la Constitución de 1837 (mantenido en la redacción del art. 67 de la Constitución de 1845), y que encontrará un cabal mejoramiento en los arts. 11, 94 y 97 de la Constitución de 1869, luego en el art. 78 de la Constitución de 1876, y finalmente en el art. 95 de la de 1931 (también Arnaldo Alcubilla, González Hernández, 2003 y Sieira Mucientes, 2011). Aún así, no obstante en doctrina algunos hayan encontrado en la Asamblea regulada en el art. 96 de la Constitución de la ii República de 1931 el antecesor del actual Consejo (lo recuerda Fernández Riveira, 2016, pp. 379-380), por causa también del evidente parón de los avances hacia una autonomía

---

<sup>10</sup> En palabras de este autor, el ordenamiento español consagra «ese modelo de juez «burocrático/corporativo», en que las resoluciones jurisdiccionales influyen (y alguna vez determinan) el despliegue de las expectativas (legítimas) e intereses (profesionales) de jueces y magistrados, su propia independencia encara importantes desafíos ante la particular ordenación de la «carrera del juez» (compelida a congraciarse o a disgustar lo menos posible a los jefes que decidan las promociones y ascensos)».

judicial tras la instauración del régimen franquista, es comúnmente reconocido que hasta la Constitución del 1978 no se encuentra un órgano de autogobierno judicial en la historia constitucional española realmente separado del poder ejecutivo.

Es más, recuerda González Vega (2017, p. 144) que fue con la promulgación de la Constitución de 1978 cuando cambia el modelo de juez; «aparece la figura del juez como garante de los derechos y libertades consagrados en la Constitución al tiempo que controla los abusos de poder. En esas novedosas funciones judiciales, independencia e imparcialidad devienen esenciales, estando llamadas a su defensa las asociaciones».

De aquí, el motivo original del asociacionismo judicial en España puede remontarse a la oposición al franquismo y a la reivindicación del Estado de Derecho. Desde 1939 frecuente era la purga de jueces y magistrados del Cuerpo, así que los que consiguieron mantener el puesto se convirtieron en un brazo del régimen. De acuerdo con Díaz Sánchez (2016, pp. 20-21), «los nacidos en los años treinta, es decir, los que no han participado en la guerra y habían comenzado su carrera profesional en los años setenta serán los que se rebelen». El ejemplo primordial fue la asociación antifranquista *Justicia Democrática*, a composición interprofesional y que incluía almas ideológicas distintas, actuando junto a partidos y sindicatos de forma anónima y clandestina desde finales de los años 60 y disolviéndose después de la aprobación de la Constitución de 1978. En su único congreso oficial del 11 de enero de 1977, la asociación propugnaba una democratización de la administración de la justicia, «mediante la introducción del sistema electivo para la designación de los órganos superiores de gobierno del poder judicial, ejerciéndose el derecho de sufragio por todos los funcionarios de dicho poder»<sup>11</sup>. Dicha posición, esto es, el derecho de sufragio de jueces y magistrados sobre el órgano de gobierno del poder judicial, acabó siendo defendida por el neonato Consejo General del Poder Judicial en los conflictos acumulados entre órganos constitucionales núms. 495/1985, 788/1985 y 797/1985

---

<sup>11</sup> Manifestado en su único congreso oficial. Así lo recuerda B. De La Cuadra, «Justicia Democrática promoverá un sindicato de magistrados», publicado en *El País* el 11 de enero de 1977, última visita el 06/04/2023. El autor frecuentemente hacía eco de la asociación en sus artículos durante la Transición para este periódico.

ante el Tribunal Constitucional quien, sin embargo, no reconoció una atribución exclusiva de sufragio entroncada en la Constitución a jueces y magistrados sobre la componente de origen judicial de su órgano de gobierno (STC 45/1986, FJ 5).

En el mencionado congreso de Justicia Democrática, en la mesa temática «Futuro de Justicia Democrática» se aprobaron unos acuerdos que es de interés recordar aquí y que su objeto se retomará más adelante, pues no se limitaban a proponer una estructura democrática y la independencia del Poder Judicial en el marco jurídico de la nueva Constitución, sino añadían a esto la promoción de un sindicato (acuerdo II) y la compatibilidad para jueces y magistrados de pertenecer a partidos políticos y organizaciones sindicales sin desempeñar cargos directivos (acuerdo III) (De La Cuadra, 1977). La «militancia» en la asociación tuvo repercusiones tanto positivas para la sociedad –mediante asistencia a imputados antes de los juicios del Tribunal del Orden Público, mensajes sobre la importancia de la seguridad laboral, informes clave tanto para la redacción de la Constitución como para algunas normas fundamentales, cambio del tutelaje de menores y del régimen penitenciario, etc.– como negativas sobre sus miembros. Efectivamente, durante la etapa final de la dictadura y en la Transición, a los jueces disidentes se les castigaba denegándoseles el reconocimiento de la «idoneidad», prerrogativa en manos del Gobierno que dejaba sin valor cualquier otro criterio de profesionalidad para optar a *ascender* a un cargo (Díaz Sánchez, 2016, p. 26, pp. 37-41; Ledesma Bartret, 2016, pp. 148-149). La distancia entre la asociación y el poder político de entonces fue demostrada también por el expediente administrativo acordado por el Ministerio de la Gobernación que intentó imponer la disolución de esta asociación, pudiendo retomar sus actividades solo por haberse dictado una sentencia declaratoria de la nulidad de este acto en una Sala de lo contencioso-administrativo de Madrid (Ledesma Bartret, 2016, p. 144). Ahora bien, si el objetivo evidente que mantenía unidas las diferentes ideas internas a la asociación era el contraste al régimen anterior y tener cuanta más influencia posible en la redacción de la Constitución democrática, una vez logrados dichos objetivos, la disolución de ésta fue una consecuencia natural.



### 3. Desde una asociación única al «currentismo», y su relación con la selección de los vocales togados del Consejo

Con el fin de entender la relación entre las asociaciones de jueces y magistrados y el Consejo hemos de añadir dos consideraciones: la relación estructural entre las asociaciones mismas, y su influencia en la selección de vocales togados de los órganos de autogobierno del poder judicial.

Mientras en Italia se construye un sistema de asociación de asociaciones como arriba descrito (internas a la ANM), en España, la «Asociación Profesional de la Magistratura» (en adelante, APM) –aun naciendo en 1979 con la idea de replicar el ejemplo italiano– se tradujo en un intento fallido de constituir una organización parecida. Con la aprobación de la Constitución se impulsó esta estructura mediante la formalización del requerimiento de un aval muy elevado de jueces y magistrados para inscribir una asociación judicial en el Registro (el quince por ciento de la carrera)<sup>12</sup>, pudiendo sólo la APM satisfacer dicho requisito. Sin embargo, el claro sesgo de la magistratura transfranquista unido a un sistema de sufragio mayoritario corregido causó una representación «monocolor» en el primer Consejo, hecho que provocó un malestar difuso ante la falta de representación plural. De esta manera, con la creación de diferentes corrientes en la asociación, la APM respondió con la prohibición en sus Estatutos (a partir del art. 1)<sup>13</sup> de las corrientes de opinión organizadas, provocando la salida de dos asociaciones. Con el objetivo de paliar la tensión, se positivizó cinco años después la libertad asociativa con la aprobación de la Ley Orgánica 6/1985<sup>14</sup>.

El *punctum dolens* aquí es entender cómo las asociaciones pueden influenciar la selección de los vocales del Consejo Judicial.

---

<sup>12</sup> En palabras del mencionado Ledesma Bartret (2016, p. 152), el umbral tan elevado se reguló en la Ley Orgánica 1/1980 del Poder Judicial temerosa «con las consecuencias que el ejercicio de la libertad asociativa podía tener».

<sup>13</sup> APM, «Estatutos de la Asociación Profesional de la Magistratura». Todavía hoy en día en sus Estatutos se regula en el capítulo III del título II el ámbito «De las corrientes no organizadas de opinión». En palabras de González Vega (2017, pp. 143-144) fue en su IV Congreso cuando la APM reformó sus estatutos a fin de prohibir las corrientes de opinión organizadas, causando la salida de las asociaciones *Jueces para la Democracia y Francisco de Vitoria*.

<sup>14</sup> Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial.

La Constitución italiana configura el CSM como un órgano constitucional de composición mixta, en el que 2/3 de los miembros (togados) son elegidos por los magistrados entre los propios magistrados, y 1/3 (laicos) por el Parlamento en sesión conjunta, entre profesores ordinarios en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio (Art. 104.4 CI). A ellos se añaden los miembros de oficio, a saber: el Presidente della Repubblica, que preside el órgano, y el *Primo Presidente* y el *Procuratore generale* de la *Corte di cassazione* (Art. 104.3 CI).

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico italiano, la influencia de las asociaciones judiciales siempre ha desempeñado un papel central en la elección del componente togado del CSM. El legislador italiano ha intentado romper la influencia de éstas, actuando sobre el sistema electoral (Ferri, 2005) e incluso llegando a imaginar la revisión constitucional del órgano de autogobierno (Ferri, 2021, pp. 15-16 y Polizzi, 2010).

A este respecto, la Ley 71/2022 interviene en la constitución y el funcionamiento del CSM para reducir la influencia de las asociaciones de magistrados. En cuanto a la composición, el artículo 21 eleva el número de miembros togados y legos de 24 a 30. Para la elección de los 20 (ya no 16) miembros togados del CSM, el artículo 31 de la Ley 71/2022 modifica significativamente el artículo 23 de la Ley 195/1958<sup>15</sup>: en un colegio nacional, se eligen dos magistrados del Tribunal Supremo, resultando elegidos los dos más votados; en dos colegios territoriales, se eligen cinco magistrados en calidad de fiscales, obteniendo el quinto escaño el «mejor perdedor» en los dos colegios; en cuatro colegios, se eligen ocho magistrados en calidad de jueces, resultando elegidos los candidatos más votados en cada

---

<sup>15</sup> Legge 24 maggio 1958, n. 195 «Norme sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura». Precedentemente, la normativa elettorale della componente togata del CSM è stata oggetto di una serie di modificazioni legislative Vedi, in tal senso, le novelle apportate dalla legge 18 dicembre 1967, n. 1198 «Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura»; legge 22 dicembre 1975, n. 695 «Riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura»; legge 12 aprile 1990, n. 74 «Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura»; legge 28 marzo 2022, n. 44 «Modifica alla legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura».

uno de los colegios mencionados. Hasta aquí, como puede verse, el sistema electoral se basa en una fórmula mayoritaria. Otros cinco magistrados son elegidos en un colegio nacional mediante un sistema proporcional.

En conjunto, por tanto, surge un sistema electoral esencialmente «mixto» para el componente togado (Ferri, 2021, pp. 11-14).

Siendo así, parece claro que la reforma no alcance los objetivos esperados, es decir, contrarrestar el fenómeno patológico emergente de las corrientes, aflojando así el vínculo entre las asociaciones de magistrados y el CSM [como se esperaba en el informe introductorio del proyecto de ley (de iniciativa gubernamental) A.C. 2681, presentado durante la xviii legislatura, del que procede la Ley 71/2022] (Romboli, 2020, pp. 503-512).

Considérese, asimismo, que en el seguimiento del cumplimiento de sus Recomendaciones el GRECO recuerda que, debido a la relevancia que el CGPJ español tiene en la selección de los principales puestos de la judicatura, su composición es de «importancia primordial»<sup>16</sup>. Así, el art. 122.3 CE establece un número fijo de vocales del Consejo (20); de estos, doce serán elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la correspondiente ley orgánica. Hasta 1985 se hablaba de «modelo corporativo» del componente togado del CGPJ –por ser los vocales elegidos *por* sus pares–, posteriormente sustituido por la citada ley por un «modelo asambleario»<sup>17</sup>, en el que la selección sólo se efectúa *entre* jueces y magistrados. Esta reforma se estimó conforme a Constitución (STC 108/1986), y el cuerpo electoral pasó a ser el mismo que el de los ocho vocales restantes, elegidos por las Cortes Generales por mayoría de tres quintos.

<sup>16</sup> GrecoRC4(2021)3, de 30 de septiembre de 2021, punto 54.

<sup>17</sup> Resultará casi redundante para el lector español resaltar que la *componente togata* del Consejo General del Poder Judicial *ex* art. 122.3 CE se elige ya no *por* jueces y magistrados, sino tan sólo *entre* jueces y magistrados. Conclusión a la que ha llegado el Constitucional debido a que la «necesidad de que los doce Vocales procedentes de la Carrera Judicial expresasen no sólo diferentes niveles de experiencia por su función y su edad, sino las distintas corrientes de pensamiento existentes en aquélla, pero ese consenso no parece extenderse hasta la determinación del procedimiento adecuado para alcanzar tal resultado, de forma que no se constitucionalizó una fórmula correcta» (FJ 13). Así las cosas, se han aceptado variaciones nucleares en la designación de dichos vocales.

A nivel de candidaturas, la primera configuración ordinamental de 1980 preveía un sistema mayoritario corregido, mediante la presentación de candidaturas avaladas por el 10% de los electores y del 5% de cada categoría profesional o por una asociación (arts. 14 y 15), hecho que desembocó en la mera representación de candidatos asociados. Este «cheque en blanco» (Fernández Riveira, 2022, p. 362) a las asociaciones, fue reducido a la nada por el cambio de modelo introducido en 1985, por el que se preveía que fueran las dos Cámaras en elegir seis vocales cada una por mayoría de tres quintos entre jueces y magistrados de todas las categorías *ex art.* 112 LOPJ. Este artículo se volvió a reformar en 2001, introduciendo un sistema intermedio entre los dos anteriores, que preveía de nuevo un rol fundamental de las asociaciones. Aquí, hasta un máximo de treinta y seis candidatos podían ser avalados por las asociaciones o por jueces y magistrados que representasen al menos el 2% del Cuerpo en activo, dividiéndose el número de candidaturas de forma proporcional en conformidad con los datos facilitados por la judicatura. De los treinta y seis resultantes, cada Cámara elegiría seis. Sin embargo, los Consejos elegidos mediante este sistema demostraron una sobrerrepresentación de las asociaciones. Por este motivo, en 2013 se ha procedido a modificar la presentación de las candidaturas en sentido favorable al juez o magistrado no asociado, puesto que el nuevo art. 574 LOPJ establecía el requisito del aval de solo veinticinco miembros de la judicatura o de una Asociación, dando la posibilidad tanto a no asociados como a las asociaciones de avalar hasta doce candidatos. El Constitucional tuvo la posibilidad de expresarse sobre esta reforma con la STC 191/2016, fallando a favor del legislador y declarando este modelo conforme a Constitución. Esto no detuvo, no obstante, al nuevo legislador a introducir cambios relevantes en la materia en 2018, manteniéndose todavía el sistema de selección de vocales del Consejo como descrito.

De esta suerte, aunque la doctrina siga dividida entre opciones más radicales, como reasignar la selección del componente togado a jueces y magistrados, y opciones más moderadas, como modificar el mero sistema de candidaturas, es evidente que la solución del problema no se ha alcanzado aún, ni para limitar las lógicas de repartición entre los principales partidos políticos en la selección de los vocales togados, ni para paliar la influencia oculta de las asociaciones.

En resumen, asentado el hecho de que la diferencia principal entre Italia y España es el mero detonante del nacimiento del asociacionismo judicial —que no coincide a nivel de años y de motivos—, lo relevante es que sí concurren los rasgos en relación con la evolución de la función y el rol desempeñado en la sociedad: en épocas anteriores, la oposición firme a los regímenes autoritarios y el rol fundamental en la redacción de la Constitución actualmente en vigor; hoy en día, la protección de los derechos y de las prerrogativas del juez tanto *ad intra* como *ad extra* y la separación en asociaciones a garantía del pluralismo de la magistratura. Lo que parece haberse conseguido sólo de forma parcial, como veremos a continuación, es su intersección con el ordenamiento jurídico de estos dos países.

### III. DERECHO A ASOCIARSE: ¿POLÍTICA, PROFESIONALMENTE, O AMBAS?

Una vez demostrada la necesidad de la función desarrollada por las asociaciones en la construcción del ordenamiento jurídico de los países considerados, queda pendiente interrogarnos acerca de su inserción en el sistema ordinamental.

Los jueces y magistrados están adscritos al elenco de ciudadanos empleados públicamente, esto es, mantienen una relación jurídica con el Estado a través de un contrato administrativo y, por ende, tienen la condición de funcionarios públicos. Dicha condición conlleva determinadas prerrogativas y, a la vez, algunas limitaciones de derechos —incluso de derechos fundamentales— de alcance constitucional. Efectivamente, si es cierto que es en el moderno constitucionalismo «la colocación de los derechos fundamentales en el vértice de la kelseniana pirámide, con el valor de normas efectivas del máximo rango» (Andrés Ibañez, 2016, p. 94), también es cierto que algunos derechos fundamentales encuentran en la misma Carta Magna su límite.

La intención es entonces averiguar en los ordenamientos mencionados qué se hace primar de estos derechos, si la libertad del juez de asociarse o la dimensión funcional del ciudadano empleado públicamente, y sobre todo determinar cuál es la *ratio* subyacente a la decisión de la regulación efectuada.

### 1. *El derecho del Juez a asociarse en Italia*

Es importante subrayar que la Constitución italiana, en el apartado 3 del artículo 98, otorga al legislador la facultad de introducir límites a la afiliación a los partidos políticos, pero no impone la obligación de hacerlo<sup>18</sup>.

A esta formulación se llegó en la Asamblea Constituyente italiana como resultado de un debate que partió del art. 24 del Proyecto Calamandrei, según el cual: «I Magistrati non possono essere iscritti ad alcun partito politico (?)». En la sesión del 20 de diciembre de 1946, el ilustre jurista explicó que la elección de una formulación interrogativa tenía su origen en una encuesta que él mismo había promovido en la revista *Il Ponte*. Preguntados sobre si estaban a favor de reconocer el derecho a afiliarse a partidos políticos, prevaleció el sí, sobre todo entre los magistrados jóvenes. Esto, explicó Calamandrei, estaba relacionado con el hecho de que un grupo de jóvenes magistrados se había distinguido en la resistencia partisana, especialmente en Florencia (donde tenía su sede la revista), y, por lo tanto, la prohibición de afiliarse a partidos políticos aparecía a sus ojos como una deshonra a este compromiso político, más que como una salvaguarda de la independencia de la orden.

En el debate de la Asamblea Constituyente surgieron diferentes posturas. En resumen: los favorables a la prohibición argumentaron que ésta preservaría la independencia del poder judicial y la libertad de voto de los ciudadanos (que podría verse perturbada por la candidatura de un magistrado al Parlamento). Se observó, en otras palabras, que la ajenidad del poder judicial a la lucha política daría mayor dignidad a la función y protegería al magistrado de cualquier sospecha de parcialidad<sup>19</sup>. Los contrarios a la prohibición consideraban que la elección de afiliarse a un partido político debía dejarse a la conciencia de cada magistrado, como expresión de los principios de libertad que se afirmarían con el nuevo texto constitucional, por lo

---

<sup>18</sup> El contenido de este párrafo y las citas aquí incluidas retoman en síntesis el análisis parte del libro Polizzi, 2017, pp. 80-94.

<sup>19</sup> A. Moro (Democratico cristiano), Asamblea costituente, Atti, seduta del 31 gennaio 1947, 257.

que Targetti propuso un programa (de contenido puramente político) desaconsejando dicha afiliación<sup>20</sup>.

La solución se alcanzó en la sesión del 5 de diciembre de 1947 y maduró sobre la enmienda propuesta por el diputado Clerici, que habría hecho facultativo para el legislador introducir límites a la afiliación a los partidos políticos<sup>21</sup>.

Por lo tanto, por un lado, la decisión de introducir o no tales límites se dejó a la discreción del legislador y de las opciones políticas del momento y, por otro, no se consideraron inconstitucionales los límites «especiales» a la libertad de asociarse libremente en partidos políticos, previstos en el art. 49 CI.

El legislador italiano, con las reformas de 2005-2006, introdujo a nivel de sanción disciplinaria la pertenencia del magistrado a una asociación de partido, así como su participación sistemática y continuada en la vida partidista (véase el art. 3.1, letra h), del Decreto legislativo 109/2006<sup>22</sup>, modificada por la Ley 269/2006<sup>23</sup>.

Dicho régimen ha sido considerado legítimo por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 224 de 2009 y 170 de 2019<sup>24</sup>. La *Corte Costituzionale* no cuestiona que el magistrado sea titular de los mismos derechos de libertad que cualquier otro ciudadano, pero no considera incompatibles los límites a sus derechos como ciudadano, ello con el fin de preservar la función desempeñada (Longhi, 2018, pp. 45-54; Sobrino, 2018, pp. 1-9; De Sanctis, 2018, pp. 1-16; Dal Canto, 2020; Cremaschi, 2020, pp. 83-98).

---

<sup>20</sup> F. Targetti (Partito socialista italiano), Assemblée costituente, Atti, seduta del 20 dicembre 1946, 78.

<sup>21</sup> E. Clerici (Democratico cristiano), Assemblée costituente, 5 dicembre 1947, 2861.

<sup>22</sup> Decreto legislativo 23 febbraio 2009, n. 109: «Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in materia di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f) della legge 25 luglio 2005, n. 150».

<sup>23</sup> Legge 24 ottobre 2006, n. 269: «Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in materia di ordinamento giudiziario»

<sup>24</sup> Corte cost., 17 luglio 2009, n. 224; Corte cost., 20 luglio 2018, n. 170.

## 2. *El derecho del Juez a asociarse en España*

En España, el artículo 127.1 CE excluye explícitamente a jueces, magistrados y fiscales no solo el desempeño de funciones sino también la pertenencia a partidos políticos o sindicatos. Esta prohibición sustantiva, como recuerda Aparicio Pérez (2018, pp. 489-490), es única si se consideran los Estados con Constituciones normativas (EE. UU., Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, Suiza, Países Bajos, Portugal, etc.). El constituyente español entendió, sin embargo, necesario limitar este derecho «al pensar que la pertenencia pública a partidos o sindicatos podía empañar la imagen de independencia y prestigio de la función jurisdiccional por los miembros de la Magistratura y de la Fiscalía», para alejarse de su histórico sistema «de cesantías», por el que jueces y magistrados permanecían en el puesto hasta que otro partido político diferente del de su adscripción tomara el poder. Desde 1870, la formalización de la prohibición de afiliación a partidos políticos de jueces y magistrados es una herencia histórica.

A esta prohibición se añade la previsión de una reserva de ley para regular el sistema y las modalidades de asociación profesional de estos Cuerpos. Como sostenido por muchos (Aparicio Pérez, 2018, p. 489; Arnaldo Alcubilla, González Hernández, 2003 y Sieira Mucientes, 2011) el artículo 127 se trataría de una «mayor concreción del artículo 117», e impone un *minimum* de restricciones al legislador. De ahí, la crítica de algunos en el sentido de que el marco jurídico constitucional ha terminado por rodear «al Poder Judicial de una especie de aureola impenetrable como si no se tratara de un poder público más incardinado en la sociedad» (Álvarez Conde y Tur Ausina, 2019, p. 755), limitando determinados derechos «con nulo acierto<sup>25</sup>».

La regulación constitucional específica, que en esta interrelación primaba el juez funcionario frente al juez-hombre (Garrido

---

<sup>25</sup> Sostienen siempre Álvarez Conde y Tur Ausina (2019, p. 756) que la «pretendida «asepsia judicial» es una tarea vana que históricamente no ha hecho más que encubrir posiciones reaccionarias. La cuestión clave es, pues, que la ideología de quien imparte justicia quede neutralizada a través de la motivación de sus resoluciones, acorde a la más depurada interpretación del ordenamiento de conformidad con los principios constitucionales». Esta posición se encuentra en muchos trabajos en doctrina.



Carrillo, 2014, pp. 1-32)<sup>26</sup>, encontró posiciones distantes ya en los debates constituyentes. La prohibición de pertenencia a un partido político o a desempeñar funciones en otro poder público se encontraban desde el Anteproyecto de la Constitución en el anterior art. 117<sup>27</sup>. De este modo, de un lado, la Minoría Catalana, el Grupo Socialista y el Grupo Comunista, mantuvieron en las enmiendas presentadas<sup>28</sup> al Anteproyecto de la Constitución una posición abierta hacia los derechos del juez ciudadano y su libertad ideológica, imaginando como necesaria una restricción mínima, inherente a vetar actuar públicamente como miembros de un partido político además de desempeñar otros cargos públicos<sup>29</sup>. Sin embargo, éstas no fueron aceptadas en el Informe de Ponencia en el Congreso de los Diputados<sup>30</sup>, prevaleciendo el texto de la enmienda n. 691 del Sr. López Rodó con el apoyo de los Grupos Parlamentarios de Alianza Popular y de Unión de Centro Democrático, por el que se intentaba resaltar la independencia del juez funcionario, con un primer apartado del artículo que limitaba a jueces y magistrados en activo «desempeñar cargos públicos, pertenecer a partidos políticos, sindicarse o integrarse en asociaciones profesionales». La redacción definitiva del precepto deriva, primero, de la supresión en el texto anterior de la referencia a «integrarse en asociaciones profesionales» a través de una enmienda *in voce* propuesta por el mismo Sr. López Rodó y Alianza Popular en el debate previo a la redacción del Dictamen del Congreso, en el que manifestaron su conformidad a garantizar el derecho de los jueces a asociarse profesionalmente<sup>31</sup>. Finalmente, acto seguido, fue con la aprobación de una enmienda transaccional del Sr. Roca Junyent

---

<sup>26</sup> En la afortunada tripartición de interrelaciones del juez que nos ofrece Garrido Carrillo (juez funcionario, juez-hombre y función del juez), estimamos aún más preciso considerar la interrelación entre el juez funcionario y el juez *ciudadano*.

<sup>27</sup> BOC n. 44, 5 de enero de 1978, pp. 688-689.

<sup>28</sup> Proyecto de Ley: Anteproyecto de la Constitución, Enmiendas, pp. 216, 422.

<sup>29</sup> Con la variante de la Minoría Catalana propuesta por el Sr. Roca Junyent: «Los Jueces, Magistrados y Fiscales, mientras se hallen en servicio activo, no pueden ejercer ninguna función pública o actividad profesional o mercantil ni desempeñar cargos directivos en partido político ni actuar en actos públicos como miembros de éstos», que acabó siendo la enmienda que obtuvo los apoyos de la minoría en los debates constituyentes. BOC n. 84, 8 de junio de 1978, p. 3128.

<sup>30</sup> BOC n. 82, 17 de abril de 1978, p. 1589.

<sup>31</sup> BOC n. 84, 8 de junio 1978, p. 3127.

cómo se integró en el subsiguiente Dictamen de la Comisión del Congreso<sup>32</sup> la reserva de ley por la que se añadió al texto del apartado primero: «La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales».

De forma que en el texto constitucional la regulación de la prohibición a sindicarse para jueces y magistrados se manifiesta incluso más rígida si comparada con otros Cuerpos, considerando que el art. 28.1 CE devuelve al legislador ordinario la posibilidad de limitar o excluir el derecho a sindicarse para «Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar», quién regulará también «las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos». Un mandato al legislador en estos términos se recoge también en el art. 103.3 CE para funcionarios en general.

A estas limitaciones, el legislador ha procedido a subir ese mínimo arriba mencionado. El art. 395 LOPJ reproduce sustancialmente el precepto constitucional, artículo del que cabe mencionar unas restricciones que encuentran su origen en el art. 7 de la Ley provisional de 15 de septiembre de 1870 sobre organización del Poder Judicial, prohibiéndoles: «1º Dirigir a los poderes, autoridades y funcionarios públicos o corporaciones oficiales felicitaciones o censuras por sus actos, ni concurrir, en su calidad de miembros del Poder Judicial, a cualesquiera actos o reuniones públicos que no tengan carácter judicial, excepto aquéllas que tengan por objeto cumplimentar al Rey o para las que hubieran sido convocados o autorizados a asistir por el Consejo General del Poder Judicial; 2º Tomar en las elecciones legislativas o locales más parte que la de emitir su voto personal».

A modo de cierre del marco jurídico que regula el derecho a asociarse de jueces y magistrados en España, es fundamental mencionar el art. 401 de la LOPJ y el Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales (en desarrollo al artículo mencionado) aprobado por el Consejo General del Poder Judicial. Haciendo solo una breve referencia al primero, aquí: se reconoce capacidad jurídica a las asociaciones y la capacidad para el cumplimiento de sus fines (como la defensa de los intereses profesionales y la realización de actividades al servicio de la justicia); se delimita el ámbito de la

---

<sup>32</sup> Id., p.3136. BOC n. 135, 21 de julio de 1978, p. 2965-2966.

asociación al territorio nacional, previendo la posibilidad de crear secciones en relación con cada Tribunal Superior de Justicia, al mismo tiempo que se deja la posibilidad a jueces y magistrados de asociarse o no, y en caso de hacerlo, se limita la inscripción a una asociación; se establece que es condición para la constitución de una asociación su inscripción en el Registro llevado por el CGPJ, acompañada por sus estatutos y una relación de afiliados, pudiéndose denegar la inscripción de una asociación sólo en caso de incumplimiento de los requisitos legalmente exigidos por la misma o por sus estatutos. De suerte que, con el intento de resumen propuesto por Andrés Ibáñez (1996, p. 89), quedan en manos de las asociaciones judiciales como ámbito de intereses: «los político-generales en su dimensión no partidista, esencialmente, el área de los derechos fundamentales; los relacionados con las garantías del estatuto del juez y, en particular, la independencia judicial; los derechos profesionales de los jueces en su dimensión más propiamente sindical»<sup>33</sup>.

### *3. Una reflexión común: el asociacionismo judicial como libertad constitucional y elemento fundamental de la independencia del poder judicial*

Ahora bien, en ambos ordenamientos parece acabar por prevalecer la intención de que jueces y magistrados sean independientes, imparciales, y sometidos únicamente al imperio de la ley, y de aparecer como tales<sup>34</sup> hasta por encima de algunos derechos de participación

---

<sup>33</sup> Aunque no sea de este trabajo retomar la teoría sobre la diferencia de rango entre normas constitucionales –por su protección o no por el art. 53 CE, o por su supeditación a la vía de reforma constitucional prevista por el artículo 167 CE o por la vía agravada del art. 168 (De Vega García, 1995: 153)– estaríamos aquí frente a una posible confutación de esta tesis. La restricción de los derechos fundamentales incluidos en la sección I, del capítulo II, del título I de la Constitución, que requeriría el procedimiento agravado de reforma constitucional para su modificación, se perfecciona aquí en un artículo que según esta teoría sería de rango inferior.

<sup>34</sup> La Carta Europea sobre el Estatuto del Juez aprobada por el Consejo de Europa el 8-10 de julio de 1998 afirma que «los jueces podrán llevar a cabo libremente actividades ajenas a su mandato, incluyendo las que son expresión de sus derechos como ciudadano. Esta libertad no podrá quedar limitada, salvo en la medida en que estas actividades externas sean incompatibles con la confianza en la imparcialidad o independencia del juez o en su disponibilidad para resolver atentamente y dentro de un plazo razonable los asuntos que le correspondan. El ejercicio de una actividad externa distinta de las literarias o artísticas debe ser objeto de una autorización previa en las condiciones establecidas por el estatuto» (punto

política, excluyendo específicamente tanto en Italia como en España el derecho de asociarse a partidos políticos<sup>35</sup>.

El miedo al «juez político» (Ruiz Álvarez, 2017, p. 121 y ss.) hace que el juez funcionario supere al juez ciudadano respecto de los mencionados derechos. El objetivo pensado por el constituyente no se alcanza sin embargo de forma igual, puesto que en el ordenamiento italiano se deja la elección al legislador (no perfeccionada hasta 2005-2006), mientras que en el ordenamiento español el asociacionismo judicial encuentra mucho más protagonismo en la Magna Carta, excluyendo explícitamente la asociación a partidos y a sindicatos –además de no proveer al derecho de huelga de jueces y magistrados– y dejando en manos del legislador la mera libertad de regular el sistema y la modalidad de asociaciones profesionales. La regulación de estos derechos civiles se hace incluso más restrictiva en el marco formado también por la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento 1/2011. Una regulación, de relieve constitucional o, en menor medida, de alcance legislativo, de la limitación del juez a asociarse políticamente que hace que sigan permaneciendo vivas aquellas perplejidades compartidas por el Sr. Roca Junyent<sup>36</sup> en los debates constituyentes españoles: «veríamos muy claramente cómo la prohibición constitucional de pertenecer a partidos políticos podrá traducirse en situaciones tan extrañas, por ejemplo, como la de que un Magistrado no podrá ser del partido socialista o del comunista, pero podrá ser socialista o comunista, con lo cual, evidentemente, con este matiz se empezará a saber dónde está la organicidad de pertenencia y dónde empieza la vinculación de la adscripción filosófica». Prohibi-

---

4.2). A esto se añade que «los jueces deberán abstenerse de cualquier conducta, acción o expresión susceptible de afectar de un modo efectivo a la confianza» (punto 4.3). En estos términos también Serra Cristóbal (2008, pp. 120-121).

<sup>35</sup> Se señala el caso resuelto por la Comisión de Ética Judicial española en su Dictamen de 9 de marzo de 2023. Aquí, el objeto de la consulta planteada por un Juez era la libertad de pertenecer a una asociación de Abogados Cristianos. En las Conclusiones de la Comisión, ésta realizó una distinción entre la pertenencia de un Juez a una asociación con fines religiosos, y la pertenencia a una asociación de abogados. Así, mientras no entendió motivo de riesgos de menoscabo la pertenencia a asociaciones religiosas, desaconsejó la pertenencia de un Juez a una asociación entre cuyos fines se encontrara la litigación ante tribunales, porque hubiese podido dañar la percepción del Poder Judicial por parte de la ciudadanía. Comisión de Ética Judicial, Dictamen de 9 de marzo de 2023, p. 5.

<sup>36</sup> BOC n. 84, 8 de junio de 1978, pp. 3127-3128.

ción que nos parece aún más obsoleta por si luego no se introducen límites a las llamadas «puertas giratorias».

Aun así, ante las dudas de parte de la doctrina de ambos países sobre la necesidad de limitar el derecho a *pertenecer* o a *afiliarse* a partidos políticos, podemos resumir que nos encontramos delante de una remisión a un legislador que, en el caso italiano, ha tenido la facultad de traducirlo en un ilícito en el plano disciplinario; mientras, a una restricción más rígida (en apariencia) en el ordenamiento español, pero que se traduce en una limitación de pertenecer a sindicatos que no impide en modo absoluto la defensa de los intereses profesionales (Garrido Carrillo, 2014, pp. 1-32), además de una prohibición de afiliación a partidos políticos que no obsta a que las asociaciones judiciales respondan «a planteamientos ideológicos y políticos» (Serra Cristóbal, 2008, p. 118), siendo éstas garantía fundamental para la participación del juez a la vida política (Belloch Julbe, 1986, p. 42).

Así las cosas, en ambos países las asociaciones judiciales acaban teniendo un rol muy relevante en la sociedad, aunque con una configuración más estructurada en el caso español gracias a la remisión al legislador por mandato constitucional de regular mediante ley el sistema y las modalidades de asociación profesional.

En conclusión, el asociacionismo entre magistrados no sólo expresa la libertad (constitucional) de asociación, sino que ha sido fomentado también por varios documentos internacionales y europeos como elemento fundamental de la independencia del poder judicial y de la defensa del Estado de Derecho (Bruti Liberati, 2022, pp. 166-169). Este «nexo» aparece en varios documentos adoptados a nivel europeo: la Carta Europea sobre el Estatuto de los Jueces de 1988 (Principios 1.7 y 1.8); la Recomendación (2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, titulada «Jueces: Independencia, Eficiencia y Responsabilidades» (párrafo 25); la Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales) del Comité Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) (párrafo 12); por último, el Dictamen n.º 23 del CCJE, titulado «La función de las asociaciones de jueces en apoyo a la independencia judicial», adoptado el 6 de noviembre de 2020.

#### IV. EL PROBLEMA DE LOS NOMBRAMIENTOS DISCRECIONALES. LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL CANDIDATO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

Tras haber encuadrado la función fundamental de las asociaciones en el desarrollo de la sociedad y la importancia de que al juez y al magistrado se le asegure su derecho a asociarse (a través de diferentes formas), es necesario enfocarnos sobre cómo estas asociaciones se relacionan con procedimientos clave para el sistema judicial, para averiguar si los problemas puestos en tela de juicio derivan de procesos parecidos, a los que se puedan ofrecer *de iure condendo* soluciones similares. Entre las funciones príncipes de los Consejos Judiciales de ambos ordenamientos<sup>37</sup> se encuentran los «nombramientos», que los preceptos constitucionales reservan al legislador (arts. 105 CI y 122.2 CE).

Pero ¿cómo se interseca la libertad constitucional de asociarse con el interés de las asociaciones en la selección de los nombramientos de los altos cargos? Sostiene la magistrada Velilla Antolín (2021, pp. 250-251), realizando una crítica de parte, que sin la libertad sindical y sin estar al mando de juzgados «es imposible luchar contra el poder, que tiene a profesionales dedicados a tiempo completo a pasar como un rodillo sobre nuestras condiciones profesionales». De esta manera, la estricta relación entre asociaciones y estos nombramientos, hace oportuno incidir en la modalidad de selección de los altos cargos.

Consideramos asimismo necesario un breve paréntesis para motivar la decisión de no tratar las asociaciones de fiscales españolas en este elaborado. Si en el caso italiano éstas viven una dinámica igual a las de jueces y magistrados, en el ordenamiento español, la separación de las carreras ha creado un marco jurídico totalmente distinto. En España, el Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que «ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica» (art. 124.2 CE); el Fiscal General del Estado (también FGE) es nombrado por el rey a propuesta del Gobierno (oído el CGPJ) *ex art.* 124.4 CE, y a su vez, es al que el legislador ordinario le ha asignado la función de «proponer al Gobierno los ascensos y nombramientos

---

<sup>37</sup> Recuérdese que con «Consejo Judicial» se entiende aquí el órgano supremo de gobierno del Poder Judicial, de relevancia constitucional en ambos países.

para los distintos cargos previo informe del Consejo Fiscal, oído el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma respectiva cuando se trate de cargos en las Fiscalías de su ámbito territorial» (art. 13 de la Ley 50/1981<sup>38</sup>) según norma de ley y, más recientemente, como regulado por el Real Decreto 305/2022<sup>39</sup>. Sin embargo, como evidenciado por Viada (2023), el FGE «tiene un grado de discrecionalidad –cumplidos los requisitos de antigüedad requeridos para la plaza de que se trate– sólo limitada por la motivación que realice». Dicho de otra forma: «no está sometido ni al tiempo de prestación de servicios, ni a publicaciones, ni a méritos o deméritos del candidato»<sup>40</sup>, a lo que se suma la discrecionalidad del Gobierno en aceptar su propuesta, y esto hace que las asociaciones de fiscales, en consecuencia, tengan menos influencia directa sobre la decisión final del nombramiento discrecional. Sin embargo, aunque sea de gran interés, no se tratará en este elaborado el tema de las asociaciones de fiscales dado que el Ministerio Fiscal no es un órgano jurisdiccional.

### *1. Los «incarichi direttivi e semidirettivi» en el Poder Judicial italiano*

A la luz de la Constitución italiana, la cuestión de los nombramientos judiciales recuerda algunos de los principios básicos del Estado democrático pluralista. Por un lado, la distinción de las magistraturas sólo por la diversidad de funciones, conforme al artículo 107.3 CI (Biondi, 2008, pp. 941-950; D’Elia, 2006, pp. 2051-2062; Bonifacio-Giacobbe, 1986, pp. 140-170). Por otro lado, la reserva de ley para las normas sobre el sistema judicial y cada magistratura, *ex* art. 108.1 CI (por todos Pizzorusso, 1992, p. 1 y ss.).

En este marco se reserva a la ley la definición de los criterios generales para la evaluación y selección de los aspirantes a los nombramientos directivos y semidirectivos (o, más simplemente, directivos) y los consiguientes procedimientos de nombramiento

---

<sup>38</sup> Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

<sup>39</sup> Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal.

<sup>40</sup> Añade a esto que «este sistema legal de promoción profesional en la Fiscalía encuentra serias dificultades para ser combatido en los Tribunales, puesto que el legislador ha dejado las cosas muy abiertas para que la designación del FGE recaiga en la persona que prefiera».

(D'Andrea, 2021, pp. 198-203); por otra parte, el modelo organizativo de la dirección judicial no puede llegar a introducir relaciones de tipo jerárquico entre los magistrados, ya que está destinado a satisfacer las necesidades de servicio de la administración judicial (como observó la *Corte costituzionale* en las sentencias 80/1970, de 3 de junio, y 143/1970, de 16 de julio: todas ellas recordadas por Biondi, 2008, p. 943).

Sin embargo, como ha observado la doctrina italiana, la norma expresada en el apartado 3 del artículo 107 CI no se opone a la introducción de distinciones entre magistrados en relación con las funciones desempeñadas. En este caso, el criterio último y definitivo para evaluar la legitimidad de la decisión de atribución es la no injerencia en la actividad judicial (Rigano, 2021, p. 90).

Al mismo tiempo, la predeterminación de los parámetros de evaluación no puede ser tan rigurosa hasta anular el margen discrecional del CSM en el proceso de evaluación de los candidatos.

Así, la fuente primaria está facultada para fijar criterios suficientemente precisos capaces de orientar la discrecionalidad del órgano decisor hacia el magistrado más idóneo para las funciones directivas, pero no puede producir automatismos en la decisión sobre la atribución del cargo (*Corte costituzionale*, sentencia 72/1991, recordada por Zanon-Biondi, 2019, p. 667 y ss.)<sup>41</sup>.

De esta manera, corresponde al Parlamento identificar el caso abstracto en cumplimiento del principio de igualdad (*ex art. 3 CI*), con el fin de reducir el ámbito de los llamados actos paranormativos del CSM; corresponde a este último, en cumplimiento del mismo canon, la aplicación administrativa en lo que respecta a las evaluaciones periódicas de la profesionalidad, las evaluaciones comparativas y, de nuevo, las evaluaciones durante el procedimiento de nombramiento (Rigano, 2021, p. 90).

Cabe señalar que los nombramientos directivos se refieren a las funciones de organización y coordinación encargadas de garantizar el buen funcionamiento de la justicia, que se confieren a los magistrados

---

<sup>41</sup> Corte costituzionale, 8 febbraio 1991, n. 72, «Considerato in diritto» n. 2, tercer párrafo.



y no a personal externo en virtud del régimen de autogobierno previsto en los artículos 104 y 105 CI<sup>42</sup>.

A nivel primario, los diferentes cargos directivos y semidirectivos atribuidos a los titulares de funciones judiciales y fiscales se identifican en el art. 10 del Decreto Legislativo 160/2006<sup>43</sup>.

Considerando que una parte de la disciplina se sitúa en el nivel secundario de las fuentes del derecho, concretamente en el «Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria» de 2015<sup>44</sup> adoptada por el CSM, en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas en virtud de su posición constitucional.

Las funciones directivas se atribuyen a los magistrados llamados a desarrollar cargos en la cúspide de la administración judicial; las funciones semidirectivas se confieren a los magistrados llamados a ejercer una dirección y organización «intermedias» en relación con los titulares de las oficinas<sup>45</sup>.

A la luz de la mencionada reserva de ley, se ha observado que el *Testo Unico* de 2015 es un acto administrativo, es decir, es sólo una resolución que vincula con carácter general la futura actividad discrecional del órgano de autogobierno (Rigano, 2021, p. 92; D'Andrea, 2021, p. 199)<sup>46</sup>.

De esta manera cualificada, los criterios dictados por la misma podrían ser tomados por el intérprete como parámetro para escrutar la legalidad de la decisión adoptada por el CSM. Así, el nombramiento sería legítimo cuando se adhiriera a la decisión sobre la dirección

<sup>42</sup> Los artículos 104 y 105 CI regulan la composición y las funciones del Consejo Superior de la Magistratura.

<sup>43</sup> Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160: «Nuovo disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150».

<sup>44</sup> Circolare Csm del 28 luglio 2015: «Testo unico sulla dirigenza giudiziaria».

<sup>45</sup> Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *Riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura. Schede di lettura*, A.S. 2595, 2 maggio 2022, p. 26.

<sup>46</sup> En la jurisprudencia véase la sentencia del *Consiglio di Stato* (di seguito "Cons. Stato"), V, 5 marzo 2020, n. 6953 y los precedentes que en ella se mencionan: Cons. Stato, V, 28 febbraio 2020, nn. 1448 e 1450; Cons. Stato, V, 7 febbraio 2020, n. 976; Cons. Stato, V, 22 gennaio 2020, n. 524; Cons. Stato, V, 9 gennaio 2020, nn. 192 e 195; Cons. Stato, V, 2 gennaio 2020, nn. 8 e 9; Cons. Stato, V, 2 agosto 2019, n. 5492; Cons. Stato, V, 17 gennaio 2018, n. 271; Cons. Stato, V, 6 settembre 2017, nn. 4215 e 4216..

judicial o cuando, no adhiriéndose a ella, justifique la desviación de forma ajustada a derecho.

La orientación de la jurisprudencia administrativa va en el sentido de afirmar que el contraste entre la decisión del *plenum* del CSM y las disposiciones del *Testo Unico* no constituye una infracción de ley. En consecuencia, el CSM puede decidir de forma distinta a lo dispuesto en el *Testo Unico*, pero tiene la carga de justificar las razones de esta desviación. De no ser así, el acto adolece de exceso de poder por *difetto di istruttoria* y falta de motivación, es decir, por un uso indebido y distorsionado de esa potestad valorativa, y no por infracción de ley<sup>47</sup>.

La lectura de las letras a)-f) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley 71/2022 muestra claramente la intención de comprimir los márgenes de autonomía del CSM en la definición de los criterios de elección del candidato considerado más idóneo para las funciones directivas. La citada disposición desplaza una parte de las normas del *Testo Unico*, es decir, de la fuente secundaria del derecho a una fuente primaria: el decreto delegado.

## 2. *Las plazas «de carácter gubernativo y de carácter jurisdiccional y gubernativo» en el Poder Judicial español*

En línea con la redacción constitucional propuesta por el constituyente italiano, este tipo de nombramientos descansan a nivel constitucional en el art. 122.2 CE, por el que se establece que el CGPJ es el órgano de gobierno del mismo, y se reserva al legislador orgánico el mandato de establecer su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, «en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario». Esta materia se concibe –tal y como está descrita en la Constitución en el art. 122.1 – como un sistema de carrera para jueces y magistrados «entendido como un *cursus honorum* en el que se desarrolla una progresión profesional»<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Así, F. Rigano durante el Seminario Anual de la Asociación del Grupo Pisa del 23 de octubre de 2020 (en línea), titulado: «Il Consiglio Superiore della Magistratura. Snodi problematici e prospettive di riforma.

<sup>48</sup> Así en la STS 29 de mayo de 2006, FJ quinto.

El imperativo constitucional acerca de los nombramientos se recoge por el art. 326.1 de la LOPJ con el modelo introducido por la reforma de la Ley Orgánica 4/2018<sup>49</sup>, que mantiene el *ascenso* y la *promoción* al interno de la carrera judicial basados en los principios de mérito y capacidad, como también la idoneidad y especialización, que dependerán del ejercicio de las funciones jurisdiccionales y del destino de la plaza. La novedad se formaliza en el apartado 2, en el que se procede a precisar que en aquellas plazas que requieran que sea la convocatoria misma a establecer los criterios de selección, esto es, algunos puestos superiores de la judicatura<sup>50</sup>, habrá de señalarse en las bases de forma *clara y separada* los méritos a tener en consideración, y también *pormenorizadamente* cada uno de éstos en la valoración global del candidato.

A nivel de rango secundario, el desarrollo de la materia se ha construido con el Reglamento 1/2010<sup>51</sup> y sucesivas modificaciones, por el que el CGPJ adelantaba una autolimitación sobre su discrecionalidad para hacer frente a una elevada cantidad de contenciosos<sup>52</sup>, estableciendo para las plazas de carácter gubernativo y de carácter jurisdiccional y gubernativo (Sección 3.ª) méritos comunes y méritos específicos de cada una. La intención se explicita en su preámbulo, donde se estima que, para una correcta elaboración de un Reglamento sobre provisión de plazas, éste debe garantizar una correcta aplicación del principio rector del derecho explicitado en el art. 9.3 CE, es decir, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, a la vez, respetar el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos *ex art. 23.2 CE*.

---

<sup>49</sup> Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>50</sup> Se trata de presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional, y presidentes de Sala y magistrados del Tribunal Supremo. La definición «puestos superiores de la judicatura» como sinónimo de «altos cargos en la judicatura» la ofrece el mismo GRECO en la IV Ronda de Evaluación a España, en la Recomendación VI (GRECORC4 (2013), 15 de enero 2014, apartado 168.

<sup>51</sup> Acuerdo de 25 de febrero de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2010, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales.

<sup>52</sup> Se hace referencia aquí a las SSTs de 29 de mayo y de 27 de noviembre, ambas de 2006, y 27 de noviembre de 2007, además de dos sentencias de 12 de junio de 2008.

La estructura citada recoge y se desarrolla gracias a la doctrina del Tribunal Supremo. Ésta última, realiza una distinción entre los *nombramientos discrecionales* y los *nombramientos de libre designación* (también Fernández Riveira, 2022, p. 370). El Alto Tribunal ha puesto de manifiesto la contrariedad entre los conceptos de *discrecionalidad* y *arbitrariedad*<sup>53</sup>, haciendo suya también la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 235/2000, 12/2001). Especifica el Supremo que los nombramientos del CGPJ no son una competencia compartida con otros órganos –interpretación que sería contraria al precepto constitucional del art. 122.2–, pero a la vez no se otorga una facultad de actuación a éste *a legibus solutus* (STS 26 de mayo de 2006, FJ 16). Por consiguiente, todo acuerdo de los órganos del CGPJ ha de ser motivado (también FJ 19, y como actualmente previsto por el art. 632.1 LOPJ). Además, en la motivación preceptiva que tendrá que valorar el CGPJ recuerda el Tribunal Supremo que hay diferencias entre un nombramiento con función de gobierno del poder judicial y otro con función propiamente jurisdiccional (FJ 6, STS 27 noviembre 2007), por lo que éstos serán sujetos, además de los principios de buena administración y de transparencia consagrados en Constitución, también al eventual y sucesivo control judicial. La aprobación del Reglamento 1/2010 lleva consigo otra serie de sentencias del Supremo –que inciden en la compresencia de elementos reglados y elementos discrecionales en los nombramientos (ej. las SSTS de 4 y 7 de febrero 2011 y la de 10 de mayo de 2016 sobre presidencias de TSJ)– demostrando la no reducción de contenciosos. Con la reforma de 2018 el legislador redujo la distinción entre las dos clases de nombramientos del art. 326 LOPJ, aminorando la distinción entre nombramientos derivados de una «potestad inequívocamente reglada» (STS 1315/2015, FJ 5), y otros en el que sí cabe un margen de apreciación del Consejo al no representar éstos un «concurso reglado o

---

<sup>53</sup> Los magistrados que han expresado su voto particular al Acuerdo del CGPJ de 26 de mayo de 2016 han recordado qué ha de entenderse por decisión arbitraria, es decir, «en primer lugar, cuando utiliza argumentos que no responden a los principios de la razón y de la lógica, a las reglas de la experiencia o a los conocimientos científicos; en segundo lugar cuando los razonamientos parten de premisas falsas, porque obviamente en estos casos se alcanzarán conclusiones falsas, y, en tercer lugar, cuando no se respeten los criterios normativos de aplicación en el ámbito de la decisión que debe adoptarse» (apartado 2º, Arbitrariedad de la Resolución).

baremo de méritos» (STS 27 de junio de 2017, FJ 1). Al contrario, también en las convocatorias de plazas que tengan un componente gubernativo (STS 29 de mayo de 2006) han de ser señalados pormenorizadamente los méritos a evaluar. Esto en ningún caso da derecho a exigir un examen comparativo de los méritos de los candidatos, «ni en la propuesta de la Comisión Permanente ni en la posterior del Pleno» (STS 30 de mayo de 2022, FJ 4); tampoco se puede reclamar que el baremo se plasme en calificaciones numéricas, procedimiento que anularía el margen de discrecionalidad del Consejo.

Después de la reforma de 2018 el proceso consta entonces de las siguientes fases: una convocatoria abierta de la plaza, publicada en BOE en la que se precisan las bases aprobadas por el Pleno del Consejo con los méritos a evaluar y su ponderación en el total de la puntuación a obtener; una fase de comparecencia oral de los aspirantes ante la Comisión Permanente del CGPJ, extendiendo la misma a todos los candidatos, garantizando igualdad y audiencia pública; el «escrutinio de la profesionalidad» de los candidatos efectuado por la Comisión Permanente (STS 11 de junio de 2020, FJ 4) que informará sobre los nombramientos<sup>54</sup>; la justificación por escrito de la decisión sobre el candidato elegido por Acuerdo de la Comisión Permanente o del Pleno del CGPJ<sup>55</sup>, que será nombrado mediante Real Decreto<sup>56</sup>, y un informe motivado sobre la integración de la perspectiva de género.

En el marco jurídico aquí descrito, se mantienen en definitiva tres principios fundamentales en la determinación de un proceso de selección objetivo (STS 27 noviembre 2007, FJ 6): 1. La libertad de apreciación del candidato que corresponde al CGPJ; 2. La existencia de límites que condicionan dicha libertad, con particular atención a los principios de mérito y capacidad (*ex* art. 3.1 del Reglamento) y al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres conforme a la Ley Orgánica 3/2007<sup>57</sup> que, junto con la objetividad y la trans-

---

<sup>54</sup> Según el art. 602.1.d) LOPJ, la Comisión Permanente informa, en todo caso, sobre los nombramientos de jueces y magistrados de la competencia del Pleno, recabando para la adecuada formación de los criterios información de los distintos órganos del Poder Judicial.

<sup>55</sup> Dependiendo de cuál sea el órgano encargado para hacerlo por mandato legislativo.

<sup>56</sup> Art. 316.2 LOPJ: «Los Magistrados y los Presidentes serán nombrados por Real Decreto, a propuesta de dicho Consejo».

<sup>57</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

parencia garantizarían la igualdad de acceso; 3. La significación que hay que reconocerle al requisito de la motivación del nombramiento (art. 3.3 del Reglamento), garantizando la libertad del Consejo en la evaluación de los méritos una vez que se haya superado el «umbral de profesionalidad exigible» (STS 1 de junio de 2012, FJ 7)<sup>58</sup> para la plaza convocada.

## V. ALGUNOS NUDOS PROBLEMÁTICOS

Si es cierto que el aparato normativo ha avanzado mucho en materia de nombramientos discrecionales y demuestra una construcción importante a la hora de encontrar el candidato más capaz y merecedor para el puesto convocado, no es audaz sostener que los criterios formalizados hasta el momento no han detenido el conflicto contencioso-administrativo en la asignación de estos puestos: este sigue siendo el punto problemático en manos de los Consejos.

Así las cosas, dada la dificultad en formalizar un proceso debido que objective la selección del candidato más idóneo al puesto, no se ha mantenido un criterio fijo de selección en los sistemas que se han sucedido hasta el momento.

El mismo GRECO precisa en uno de sus Informes<sup>59</sup> en la iv Ronda de Evaluación de España que «si bien la antigüedad es el criterio principal para la promoción o traslado de todos los demás cargos en juzgados y tribunales, no es el caso de las funciones más altas de la Judicatura», en las que han de valorarse también otros elementos. Aun así, en el caso de que efectivamente las promociones no se basen exclusivamente en la antigüedad, sino en cualidades y méritos, el GRECO mantiene una posición rígida precisando que éstas «es fundamental que estén claramente definidas y sean objetivamente evaluadas». Debido a la enorme extensión y heterogeneidad del tema

---

<sup>58</sup> Entiende el Supremo que la libertad del Consejo «tiene múltiples manifestaciones, porque, una vez justificada que existe esa cota de elevada profesionalidad en varios de los candidatos, el Consejo General del Poder Judicial, en ejercicio de su discrecionalidad, puede efectivamente ponderar una amplia variedad de elementos, todos ellos legítimos, y acoger cualquiera de ellos para decidir, entre esos candidatos que previamente hayan superado el escrutinio de la profesionalidad, quien es el que finalmente debe ser nombrado».

<sup>59</sup> Informe sobre el cumplimiento (GrecoRC4 (2019) 12) de 21 de junio de 2019, punto 43.

a abordar, hemos decidido centrarnos en dos elementos fundamentales de la selección del candidato para altos cargos de la judicatura en ambos ordenamientos que no pueden acotar el tema pero que se han declinado de manera parecida: la antigüedad en el servicio y la temporalidad del alto cargo.

### 1. *La antigüedad de servicio en Italia*

Según la doctrina italiana, la regulación de los cargos directivos y semidirectivos en el mencionado Decreto Legislativo núm. 160/2006 y en el *Testo Unico* del 2015, no ha logrado hacer de los nombramientos directivos un *servicio* garante del buen desempeño de la administración judicial, más bien ha generado la idea, en algunos magistrados, de que el cargo directivo o semidirectivo debía entenderse como una etapa en una *carrera* hacia cargos de prestigio.

Tras la abrogación del requisito de antigüedad, el CSM intentó identificar un conjunto de estándares de evaluación que permitieran identificar a los mejores candidatos para un determinado puesto directivo<sup>60</sup>. Dicho esto, el intento no ha conseguido el resultado<sup>61</sup>. Esta conclusión parece desprenderse de los datos estadísticos sobre las evaluaciones de los magistrados. Aquí vemos que las evaluaciones positivas oscilan entre el 98,6% en 2008 y el 99,3% en 2016, y las negativas entre el 1,16% en 2008 y el 0,32% en 2016<sup>62</sup>. Es ciertamente reconfortante que las evaluaciones de los magistrados italianos sean mayoritariamente positivas, pero en los datos mencionados se evidencia la clara dificultad de discernir quién destaque por las cualidades necesarias para asumir las funciones de gestión<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Las «Fuentes de conocimiento» en las que se basa la evaluación de los magistrados se rigen por los artículos 36 y 37 del «Testo Único» de 2015.

<sup>61</sup> CSM, circolare dell'8 ottobre 2007, n. 20691: «Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati con le modifiche apportate dall'Assemblea plenaria nelle sedute del 25 luglio 2012, 6 marzo 2014, 13 marzo 2014, 14 maggio 2014, 23 luglio 2014, 24 luglio 2014, 10 settembre 2014, 26 marzo 2015, 12 aprile 2017, 25 ottobre 2017 e 21 febbraio 2018».

<sup>62</sup> Ufficio statistico CSM, serie storiche sullo valut. di professionalità, anno 2016.

<sup>63</sup> CSM, Oficina de Estadística: «Valutazioni dal 2008 al 2016», pubblicate sul sito [www.csm.it](http://www.csm.it). La estadística es interesante porque refleja la evolución de las reformas que precedieron a la que nos ocupa, y plantea una cuestión difícil y aún no resuelta, a saber, la insuficiencia de las fuentes de conocimiento de que dispone el CSM para evaluar la labor del magistrado (Chinaglia-Giangiacomo, 2013, p. 217).

En el contexto normativo actual, la antigüedad de servicio desempeña un papel importante como límite para la atribución de los nombramientos directivos –ya que un magistrado que no garantice al menos cuatro años de servicio antes de la fecha de jubilación queda excluido *a priori* por falta de un requisito esencial–, y como criterio de validación de la aptitud directiva<sup>64</sup> y del mérito<sup>65</sup>. En última instancia, el requisito de la antigüedad sólo desempeña un papel decisivo en caso de estimar una igualdad de méritos entre dos o más candidatos (en cuyo caso se nombra al candidato con mayor antigüedad).

## 2. *La provisionalidad de los cargos directivos en Italia*

Otro aspecto central en el análisis del vínculo entre nombramientos e independencia interna se refiere a la regulación de la duración de los nombramientos directivos.

Lo encontramos en los artículos 45 y 46 del Decreto Legislativo 160/2006, donde se estipula que los cargos directivos se confieren por un período de cuatro años, al término del cual el magistrado puede ser nombrado de nuevo por otros cuatro años, siempre que haya obtenido una evaluación positiva por parte del CSM, relativa a la actividad desarrollada anteriormente. Una evaluación negativa, por el contrario, impide no sólo el nuevo nombramiento para el puesto anteriormente desempeñado, sino también la posibilidad de participar en otros procedimientos competitivos durante cinco años.

Mientras que, por un lado, la provisionalidad del nombramiento directivo parecería proteger los bienes constitucionales de independencia interna, por otro lado, la ausencia de un plazo de duración de los cargos podría alimentar la idea de que el nombramiento directivo no responda tanto a las necesidades de servicio del conjunto de la administración judicial como a una voluntad del magistrado a desarrollar una carrera paralela e individual.

El régimen de temporalidad del cargo directivo previsto por la reforma de 2006 ha sido eludido por el hecho de que los citados artículos 45 y 46, además de prever un plazo máximo de permanencia

---

<sup>64</sup> En términos de capacidad de organización y gestión del cargo y de planificación y gestión de los recursos.

<sup>65</sup> Dependiendo de la carrera profesional.



en el mismo cargo directivo (cuatro años iniciales y otros cuatro en caso de confirmación), no prohíben al magistrado concursar a otros cargos directivos y semidirectivos en oficios fuera de la circunscripción o del distrito de origen. Ésta es una posibilidad facilitada por la ausencia de la obligación de guardar un intervalo entre el desempeño de un cargo y de otro, puesto que tras la expiración del plazo global del mandato o al término del primer tramo en caso de no confirmación el magistrado no está obligado a volver a ejercer funciones judiciales.

De este modo, incluso frente a las innovaciones de 2006, se ha reforzado la idea de una carrera en la que volver a ejercer funciones judiciales se considera al límite de lo «deshonroso». Por si esto no fuera suficiente para subrayar cómo estas reformas no alcanzaron sus objetivos, la doctrina ha observado la extensión de las renunciaciones con vistas a un cargo considerado más importante, hasta el punto de que se ha sugerido que debería incluirse en la regulación una prohibición específica de las renunciaciones para ocupar nuevos cargos directivos (Rossi, 2019, pp. 54-55). Así, debiendo clasificarse el acto como *personalissimo*, se trataría de configurar en el ordenamiento de una imposibilidad de nombrar dicho candidato<sup>66</sup>.

Por su parte, la magistratura es consciente del problema y ha planteado varias hipótesis de revisión en debates recientes. Sin pretender reconstruir de forma exhaustiva las posiciones surgidas, baste con observar que el debate entre los magistrados oscila entre propuestas moderadas –como la introducción de una temporalidad máxima y global del nombramiento directivo, al final del cual se abriría un plazo de imposibilidad jurídica de ser nombrados a nuevos cargos (para «enfriar» la idea de carrera)–, y propuestas más radicales –que presionan a favor de la abrogación de la institución de la confirmación tras los cuatro primeros años de nombramiento directivo, con el fin de que la experiencia directiva sea única en la vida profesional del magistrado–.

Esta última postura se expone a algunas críticas, por ser dispersora de la experiencia organizativa adquirida en el primer tramo del mandato, mientras que la introducción de una temporalidad máxima y global de las funciones directivas representa un buen punto de

---

<sup>66</sup> En el ordenamiento italiano esto configuraría una hipótesis de *inconferibilità*.

mediación, para frenar la idea de carrera y devolver al centro de la vida profesional del magistrado el ejercicio de la función jurisdiccional.

En este aspecto, el artículo 2.1, letra i), de la Ley 71/2022 establece que el magistrado que ocupe un puesto directivo o semidirectivo no podrá participar en concursos para otros puestos hasta transcurridos cinco años desde que asumió las funciones correspondientes. Esto significa que, independientemente de la solicitud de confirmación en un determinado puesto al final del plazo de cuatro años, el magistrado no puede concursar para otro hasta que hayan transcurrido cinco años.

En definitiva, se observa que en la trayectoria trazada por el principio de igualdad es toda la magistratura –cada magistrado (y no un magistrado individual)– la que debe adquirir competencias organizativas, y, en este sentido, la interrupción (al menos temporalmente) de la vía gerencial se alinearía mejor con la naturaleza difusa y no jerárquica del poder judicial.

### 3. *La antigüedad de servicio en España*

En relación con la objetivación de los criterios de asignación de una plaza de carácter gubernativo en la carrera judicial, muchas son las dudas que surgen también en el ordenamiento español. Aquí se evidencia una clara sobrerregulación de la materia, en la que se desprende el esfuerzo del legislador y del órgano situado a la cúspide del poder judicial hacia la mejora en una regulación tan compleja<sup>67</sup>. La positivización de criterios específicos para las plazas gubernativas es, empero, la respuesta ante un elevado número de contenciosos y de recomendaciones europeas, a los que el legislador intentó –sin mucha fortuna– poner fin.

El origen de la necesidad de una formalización de criterios más específicos se puede hallar en la reforma de la LOPJ de 2003, momento en el que para cubrir dichas plazas se abandona el criterio del mejor puesto en el escalafón (*rectius*: la antigüedad de servicio),

---

<sup>67</sup> Piénsese, por ejemplo, en la delimitación del poder de otros órganos en la fase de selección previa de los candidatos a presentar para evitar un vulnus al art. 122.2 CE, o la inserción de un límite al poder de nombramiento del CGPJ diferenciando los nombramientos discrecionales de los nombramientos de puestos de libre designación en otras administraciones públicas, o también vinculando la decisión final del CGPJ sobre un candidato a motivación, con asegurada la sujeción sucesiva a control judicial.

dejando inicialmente un amplio margen de discrecionalidad al CGPJ. Este margen se ha visto reducido por la aprobación posterior del Reglamento 1/2010 y de la LO 4/2018, mediante la especificación de criterios y méritos basada en la plaza vacante convocada. Así, la «antigüedad escalafonal» (STS 10 de mayo de 2016, FJ 5), al igual que «el tiempo de desempeño profesional en órganos judiciales colegiados y la experiencia judicial en la materia», se configuran desde entonces entre los llamados méritos objetivos.

Sin embargo, las instituciones europeas han incidido en que el marco jurídico descrito no se ha demostrado suficiente. Según algunos autores de relevante doctrina los nombramientos discrecionales no deberían hacerse obligatoriamente a través de un concurso de méritos, puesto que «un magnífico magistrado puede ser un pésimo gestor de un tribunal» (Murillo De La Cueva, 2016, p. 26). El GRECO insiste –en el caso español– en recomendar el establecimiento de criterios objetivos y requisitos de evaluación en el nombramiento de altos cargos<sup>68</sup>, para los que habría de consultar a las asociaciones judiciales en este proceso, incidiendo en que, como recordado, «si bien la antigüedad es el criterio principal para la promoción o traslado de todos los demás cargos en juzgados y tribunales, no es el caso de las funciones más altas de la Judicatura, respecto de las que también intervienen otros factores». Ahora bien, cuando estas promociones no se basasen en el criterio de antigüedad en el servicio, sino en cualidades y méritos, deberían estar «claramente definidas» y «objetivamente evaluadas». A causa de la «opacidad y discrecionalidad de los procedimientos y decisiones pertinentes del CGPJ»<sup>69</sup>, a los avances en materia de formalización de los criterios ha correspondido una persistencia para los ciudadanos de la sombra de duda sobre su imparcialidad y objetividad<sup>70</sup>. Esto no se debe a la insuficiencia de formalización de criterios de selección, sino a su aplicación no siempre transparente y conforme a norma de ley. Muestra de ello es la elevada cantidad de recursos que han significado la revisión legal

---

<sup>68</sup> «La recomendación del GRECO expresó específicamente una preferencia por establecer criterios objetivos en la ley o en el reglamento», GrecoRC4 (2019) 12, 21 de junio de 2019, punto 42.

<sup>69</sup> *Ibidem*, punto 43.

<sup>70</sup> GrecoRC4(2021)3, 30 de septiembre de 2021, punto 54.

del legislador orgánico y la intervención continuada del Supremo. Este último, pese a la enorme jurisprudencia desarrollada en la materia –en parte descrita–, ha terminado siempre por aceptar el criterio de selección del CGPJ a garantía de su margen de discrecionalidad, limitándose a constatar si el procedimiento se llevase a cabo conforme a derecho. No obstante, recuerda el Supremo que el recurso ante el mismo no se puede conformar con un mero procedimiento formal, «que revierta en una simple reposición de actuaciones que dé lugar a la misma decisión aunque con otro ropaje y que al fin y a la postre desemboque en una repetición del mismo litigio» (STS 4 de febrero de 2011, FJ 4). Su pronunciamiento, pues, ha de ser verdaderamente funcional, por lo que no excluye que éste acabe por reducir el margen de apreciación del Consejo cuando así proceda. A esto se añade la posición del Tribunal Constitucional, que en su función de garantizar la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE) se limita en este caso a velar por un «procedimiento de ejecución de un modo razonablemente coherente con el contenido de la resolución que haya de ejecutarse» (STC 92/2009, FJ 3 b)), consolidándose como un control externo sobre «arbitrariedad, no racionalidad y error –fáctico y decisivo– patente» (ATC 119/2018, FJ 3 a)). Además, el Constitucional con su jurisprudencia no ha entrado en el fondo de la cuestión de los nombramientos *ex art.* 326 LOPJ, aunque el «asunto Berberoff» (Fernández Riveira, 2022, pp. 373-374) sigue recurrido en amparo ante este órgano constitucional sin haberse resuelto.

Así las cosas, el elemento de la antigüedad de servicio mantiene varias declinaciones en la carrera judicial. En primer lugar, es criterio fundamental en la formación de los diferentes escalafones de la carrera, de los que se extraen por orden jueces y magistrados ante la producción de vacantes, en particular en los concursos reglados de méritos. En segundo lugar, se configura como requisito obligatorio para optar a determinados puestos. En tercer lugar, es el criterio básico en la promoción y provisión de destinos, junto con la especialización<sup>71</sup>. En cuarto lugar, como anticipado, es un componente de los

---

<sup>71</sup> Ahora bien, no siempre este elemento ha prevalecido sobre otros, dado que puede incluso primar la especialización sobre el puesto en el escalafón determinado por antigüedad y méritos (STS 1315/2015, FJ 7)

méritos objetivos en los nombramientos discrecionales de las plazas gubernativas del poder judicial.

Bien así, su relevancia no siempre hace que sea el elemento clave en la asignación de los altos cargos en cuestión. Finalmente, para paliar la opacidad en la selección, el Pleno del CGPJ ha aprobado el 31 de enero de 2019 un acuerdo para crear un grupo de trabajo que estudiase y propusiese recomendaciones sobre el contenido de las futuras convocatorias. Así que, en la sesión del 9 de mayo de 2019, el Pleno del CGPJ recogió las conclusiones del mencionado grupo de trabajo en las que se evidencian las pautas para la elaboración de las normas de selección pertinentes, en las que figuran los méritos necesarios a baremar y la ponderación de cada uno de éstos en la evaluación global de los aspirantes a la plaza. Los criterios y los méritos estudiados de esta forma ya han sido incluidos en varias convocatorias de plazas de presidentes de Audiencias Provinciales y del presidentes de Sala de Tribunales Superiores de Justicia. Finalmente, los Acuerdos derivados de éstas sobre el candidato seleccionado no han dejado de ser recurridos.

#### *4. La temporalidad del alto cargo en España*

La duración provisional en el cargo gubernativo del órgano judicial se ha definido con rango legal mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial y sus reformas, en los arts. 333 y siguientes. Así, se establece que las plazas de presidente de la Audiencia Nacional y de sus Salas, de presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y de sus Salas, y de presidentes de las Audiencias Provinciales, se proveen por un mandato de cinco años renovable por otro único mandato de cinco años si así lo propone el Consejo. Se prevé, asimismo, que estos magistrados en el momento de su cese queden adscritos, a su elección, al Tribunal o Audiencia en que cesen o adscritos a aquél del que provinieran en su último destino, hasta la adjudicación de la plaza correspondiente del que hubieren elegido. Además, en el caso de haber agotado el primer tramo del mandato, se les da preferencia durante dos años para todas las plazas de su categoría que deban proveerse por concurso voluntario, y para las que no se reconozca especial preferencia o reserva de especialista. Al contrario, la selección de los presidentes de Sección de la Audiencia Nacional, de los

TSJ y de las Audiencias Provinciales se mantiene por concurso. En España, al no haber una fase periódica de valoración de profesionalidad, no puede acceder a plazas de carácter gubernativo el candidato precedentemente sancionado disciplinariamente por falta grave o muy grave, en cuyo expediente no hubiese sido cancelada dicha anotación.

No es baladí mencionar que la redacción de 1985 de la Ley Orgánica preveía una sustitución determinada por la expiración del mandato exclusivamente para las plazas de presidente de estos órganos del poder judicial<sup>72</sup>, manteniendo para los presidentes de Sala la adjudicación de la plaza por concurso. En 2003 la fijación del mandato a cinco años se extendió a estas plazas. Esta reforma se ha venido a definir posteriormente en el año 2018, momento en el que el Legislador aprovechó una reforma en materia de permisos y licencias de jueces y funcionarios de justicia para tramitar, mediante la presentación de una gran cantidad de enmiendas al articulado, una reforma de gran calado a la LOPJ. Para una interpretación auténtica, fue precisamente a través de una enmienda de la mayoría parlamentaria, incorporada en el informe de Ponencia<sup>73</sup>, que se consideró oportuno garantizar que la caducidad quinquenal del mandato pudiera verse renovada por otra con la misma duración mediante la propuesta del Consejo, «para atemperar la adopción de una limitación de mandatos inexistente con anterioridad»<sup>74</sup>.

La persistencia de un sistema de carrera para jueces y magistrados, hecho de nombramientos y ascensos, se ha traducido inevitablemente en una carrera a los puestos gubernativos del poder judicial. Más aún, desde el momento en que el Tribunal Supremo en su jurisprudencia ha manifestado su conformidad a que el Consejo valore —entre los méritos en las candidaturas a las plazas de carácter gubernativo y las de carácter jurisdiccional y gubernativo— también los de tipo no estrictamente jurisdiccional, como por ejemplo, las precedentes experiencias de dirección en otro órgano del Poder Judicial. No parece atrevido considerar, aquí, que una valoración excesiva de

---

<sup>72</sup> En la redacción inicial se trataba de las plazas de Presidente de la Audiencia Nacional, Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y Presidentes de las Audiencias Provinciales.

<sup>73</sup> BOCG. Congreso de los Diputados, Núm. B-166-5, 30 de octubre de 2018, pp. 5-6.

<sup>74</sup> BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-166-4, 28 de marzo de 2018, p. 58.

este mérito podría configurar una «carrera a las medallas», saltando –si no se formalizan correctivos– de una convocatoria a otra, y distinguiendo los jueces y magistrados entre los que desarrollarán su vida laboral en una carrera normal y los que tendrán una carrera directiva, puesto que tampoco el ordenamiento español ha previsto una fase de inelegibilidad para el juez o magistrado del que ha expirado el mandato gubernativo.

El razonamiento se desarrolla en este caso de forma muy parecida al del ordenamiento italiano. La provisionalidad de la plaza parece garantizar de mejor manera el principio de independencia explicitado en los términos indicados en el capítulo I del Código Ético para la Carrera Judicial<sup>75</sup>, así como la posibilidad del doble mandato parece adecuado para el correcto desarrollo de la justicia. Aun así, el sistema implementado no pondría freno ante la perspectiva de algunos jueces o magistrados que sustituyan la carrera judicial «normal» con una carrera directiva, construida a través de la acumulación de méritos extrajurisdiccionales.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Llegados a este punto se plantea la cuestión de si el asociacionismo judicial –entendido en la doble forma degenerativa de *currentismo* y *carrerismo*– debe ser considerado como un mal a curar. La alternativa, que potencia su función histórica y es, además, coherente con el reconocimiento del derecho fundamental a asociarse, conduce más bien a reflexionar sobre la posibilidad de su participación formal en algunas de las competencias de los órganos de autogobierno. Tales propuestas pueden enmarcarse en las formas de participación típicas de los sistemas de democracia deliberativa, a los que, ciertamente, deben remontarse las experiencias constitucionales española e italiana. Por otra parte, el intento de desligar esta influencia tiene el efecto directo, como hemos visto, de ocultarla. Así ocurre en la selección de los vocales togados del Consejo y así ocurre en la selección de los altos cargos de la judicatura. Parece evidente, por tanto, que la propuesta que aquí se plantea vaya en el sentido de formalizar la

---

<sup>75</sup> Texto acordado en la sesión de 16 de diciembre de 2016.

participación de las asociaciones judiciales, para evitar que procedan a través de prácticas informales<sup>76</sup>.

Se estima útil, en la hipótesis de que se quisiera reconocer a las asociaciones un papel en algunas de las atribuciones constitucionales del órgano de autogobierno (como en el caso analizado, en los nombramientos de los altos cargos), recordar las sugerencias del CCJE que se encuentran en el Dictamen n.23 (2020). Aquí se señala que, si la presencia de las asociaciones de magistrados en materia de nombramientos tiene como consecuencia que éstas entren en contacto con los órganos encargados de seleccionar los altos cargos, pues estos contactos deben basarse «en la transparencia, el respeto mutuo de sus respectivas funciones y competencia, y la voluntad de escuchar los argumentos de cada uno». Las asociaciones, por tanto, no deberían intervenir en el proceso de toma de decisiones de selección, sino velar por que los órganos designados para ello opten por el debido proceso y apliquen los criterios adecuados. En este caso, el «procedimiento debido» se traduce, en aquellos sistemas que adoptan un método de nombramiento distinto del que en España se definiría por «méritos objetivos» –como la antigüedad–, en una valoración de cualidades y méritos que deben ser, a juicio del GRECO, «claramente definidas y objetivamente evaluadas». En este procedimiento las asociaciones podrían desempeñar la función de *audit*, puesto que su participación de forma directa en la fase decisional es desaconsejada por el CCJE, por posibles formas de intromisión que irían en detrimento de la independencia interna.

Por otra parte, atribuir poder de decisión a las asociaciones sería de dudosa constitucionalidad. Esto se debe a una posible incompatibilidad con aquellas disposiciones constitucionales que atribuyen expresamente los nombramientos al órgano de autogobierno del poder

---

<sup>76</sup> Piénsese, por ejemplo, en las «llamadas telefónicas o visitas de cortesía» que era típico realizar a los candidatos a cargos discrecionales a los vocales del CGPJ, pues la Comisión de Ética Judicial consideró que esta extendida práctica no fuera «aconsejable desde el punto de vista de la dignidad de la función jurisdiccional» (principio ético n. 29), puesto que genera suspicacias y puede poner en condición de desigualdad los candidatos, además de haber perdido de sentido después de que se insertara una fase de entrevista para todos los candidatos. Dictamen (Consulta 12/19), de 30 de septiembre de 2019, de la Comisión de Ética Judicial.



judicial. Tal es el caso en el ordenamiento jurídico italiano en virtud del artículo 105 CI e igualmente en España *ex* artículo 122 CE.

Más ampliamente, la identificación de una solución que evite las formas degenerativas antes mencionadas tiene como punto de partida necesario la recuperación del valor que debe atribuirse a los nombramientos de gestión interna, que debe ser coherente con el marco constitucional del poder judicial. Éste radica, en la perspectiva que nos ocupa, en las modalidades de acceso a los mismos. En tal sentido, nótese que, en ambos ordenamientos jurídicos, el acceso a los nombramientos directivos se produce mediante un procedimiento de concurso, cuya finalidad es seleccionar a los «más» meritorios. El concurso es, por otra parte, expresión de principios fundamentales de la administración pública y que encontramos tanto en la Constitución italiana como en la española: imparcialidad (*rectius*: el servicio con objetividad de los intereses generales), buen rendimiento (léase, eficacia) (*ex* arts. 97.2 CI y 103.1 CE) e igualdad en su declinación de igualdad de acceso a las funciones públicas (*ex* arts. 97.4 y 3 CI; arts. 23.2 y 14 CE).

En este sentido, el concurso pretende asegurar la separación entre política y administración (Rigano, 2019, p. 33, p. 42).

Así lo destaca el artículo 14 del Código Deontológico de la Magistratura italiana: «Il magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario cura al meglio l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'ufficio deve garantire» y, además, amonesta a quienes ocupan cargos directivos y semidirectivos de perseguir un interés distinto al buen desempeño de la administración judicial: «Il dirigente non si avvale della propria posizione per ottenere benefici o privilegi per sé o per altri».

Una disposición similar se encuentra también en España, en los Principios de Ética judicial (I.I.8) aprobados en 2016, según los cuales: «El juez y la jueza que, por su pertenencia a la Judicatura, desempeñen cargos públicos ejercerán sus competencias y adoptarán sus decisiones con objetividad y, cuando así proceda, y en todo caso en materia de selección, nombramiento y ascenso de miembros de la Carrera Judicial, con pleno respeto a los principios de mérito y capacidad». Esto se vuelve más complejo manteniendo una articulación

del Cuerpo de la judicatura en «carrera» (hasta en Constitución), y no dividiendo los jueces y magistrados sólo por sus funciones. Este sistema ha producido –desde la aprobación de la LO 6/1985– «nuevos estímulos al carrerismo» (Andrés Ibáñez, 2016, p. 111). Si, efectivamente, de un lado es cierto que la «garantía de la exigencia del razonamiento judicial está en su revisabilidad» (Fernández-Fontecha Torres, 2022, p. 122) por un nuevo recorrido analítico distinto del de la instancia inferior, por parte de un órgano que esté «formalmente desconectado del primero», también lo es que esta desconexión ha de ser garantizada también a nivel sustancial. Esto se hace mucho más difícil si el Juez de la instancia superior lo es también jerárquicamente. El mantenimiento del sistema de carrera judicial pondría, por tanto, en peligro también el principio ético por el que los miembros de tribunales superiores deben actuar en el ejercicio de sus funciones respetando la independencia de los integrados en tribunales inferiores (I.I.7), por lo que estimamos oportunos que en el caso español se elimine el sistema de carrera, optando por un sistema de *servicio*.

Esta propuesta, por un lado, exigiría una revisión constitucional, ya que el artículo 122 CE se refiere expresamente a los «jueces y magistrados de carrera»; por otro (y en consecuencia), exigiría una reformulación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en todas aquellas partes en las que encuadra los cargos directivos (¡una vez más!) dentro de la idea de carrera, en lugar de la de servicio, que, por el contrario, parece más coherente con el marco constitucional de referencia.

Además, el hecho de que en Italia se proceda por un sistema de evaluación de la profesionalidad entre *todos* los jueces y magistrados, que integre la valoración del trabajo no sólo de los candidatos a la plaza gubernativa convocada, sino a la totalidad del Cuerpo, es una materia estrictamente relacionada con la *accountability* de éstos. Como es notorio, la rendición de cuentas no tiene por qué traducirse en su originaria forma de «correa de transmisión» con el poder ejecutivo, sino que acaba por formalizarse en diferentes maneras y ante diferentes órganos (Kosa, 2016, p. 44 y ss.), y una evaluación de la profesionalidad de jueces y magistrados no tiene por qué configurarse como un factor negativo. Desafortunadamente, en España no se cristaliza todavía un sistema de rendición de cuentas ante el propio poder judicial, más allá de la sumisión al régimen

disciplinario y a la inspección de los mismos, que podría garantizar un mejor funcionamiento de la Justicia. Aun así, se reconoce un atisbo de esto en relación con el solo presidente del Tribunal Supremo ante el Congreso de los Diputados en los términos del art. 563 LOPJ.

Es evidente que la referencia a la función intrínseca del concurso y la inclusión de los cargos directivos en una lógica de servicio (más que de carrera) más que identificar una solución de *iure condendo* –en este sentido, recuérdese lo observado respecto a la falta de objetivos del Decreto Legislativo 160/2006 y, en el caso español, del resultado de la LOPJ y del Reglamento 1/2010– es un deseo de cambio de enfoque dirigido a los propios jueces y magistrados. Los intentos y consecuentes fracasos de las soluciones que se han ido identificando podrían llevar a observar de forma icástica que, aunque se haya identificado el «mejor» dispositivo normativo, no es descartable que en la práctica éste se diluya por acuerdos partidistas e intereses de las corrientes. Esta es una cuestión que está muy presente en la doctrina de ambos países, que, si bien advierte que las intervenciones son posibles y, de hecho, deseables, identifica el plan ético de la profesión como el punto desde el que empezar a reflexionar sobre los nombramientos directivos. Se trata de volver a situar la Constitución, entendida como primera fuente de imperativos éticos de la función, en el centro de la vida profesional del magistrado. Ello respondería a la razón por la que los Consejos de ambos sistemas han sido elevados a órganos de relevancia constitucional, es decir: «“sterilizzare”, nei limiti del possibile, tutti i provvedimenti riguardanti lo status dei magistrati dalle potenzialità corruttive o intimidatorie che sempre hanno accompagnato simili atti nell’ambito della pubblica amministrazione. L’importanza e la delicatezza di questi atti sono tali da indurre il Costituente ad enumerarli esplicitamente in un articolo della Carta (art. 105 CI [y 122 CE]), ove sono menzionati le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari, che vengono sottratti al Ministro della giustizia, cui spettavano secondo il precedente assetto costituzionale e legislativo. A quest’ultimo sono attribuiti l’organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.)» (Silvestri, 2017, p. 19), aunque esta atribución no tenga alcance constitucional en España. En última instancia, podría observarse que el concurso llama a *cada*

magistrado a una responsabilidad generalizada frente al *conjunto* de la judicatura: cada magistrado, con su comportamiento, ha de no empañar el prestigio de todo el ordenamiento jurídico, recordando la independencia como un «rasgo de su personalidad», ya que, por un lado, «sin tal cuidado las numerosas garantías constitucionales previstas por la Carta corren el riesgo de frustrarse y convertirse en vacías e inútiles» (véase, por ejemplo las sentencias n. 224/2009 y 170/2018 antes citadas del Tribunal Constitucional italiano y, en doctrina, Rossi, 2019, p. 47).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (1996). Sobre asociacionismo e independencia judicial. En *Jueces para la Democracia*, 25, pp. 88-93.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, P. (2016). Poder judicial y Estado de Derecho. Díaz Sánchez, P. (dir.), en *Los jueces contra el franquismo: Justicia Democrática*, pp. 89-114.
- APARICIO PÉREZ, M. A. (2018). Artículo 127. *Comentario mínimo a la Constitución española*, pp. 489-491.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. (2003). SIEIRA MUCIENTES, S. (2011). Artículo 122. Índice sistemático de la Constitución española.
- AZZALI, C. (1988). *I Consigli giudiziari*. Padova, pp. I-336.
- BARTOLE, S. (1964). *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, pp. VIII-361.
- BENVENUTI, S. (2020). Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni? *Osservatorio AIC*, 1, pp. 21-48.
- BIONDI, F. (2008). *Art. 107*. In S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, pp. 941-950.
- BONIFACIO, F. y GIACOBBE, G. (1986). *Art. 107* in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, pp. 140-170.
- BRUTI LIBERATI, E. (2009). L'associazione dei magistrati italiani. In E. Bruti Liberati, L. Palamara (a cura di), *Cento anni di Associazione Magistrati*, pp. IV-304.
- BRUTI LIBERATI, E. (2022). Chi governa i giudici? Il modello italiano di Consiglio Superiore della Magistratura. *Storia della magistratura*, 6, pp. 161-180.
- BUSTOS GISBERT, R. (2016). Encuesta sobre la independencia del Poder Judicial. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 38, pp. 15-58.
- CAPPUCCIO, D. (2017). La conferma del dirigente: dall'analisi dei dati alla ricerca di una credibile prospettiva. *Questione giustizia*, 4, 2017, pp. 71-78.
- CHINAGLIA, E. y GIANGIACOMO, B. (2013). Le valutazioni di professionalità nelle esperienze dei consigli giudiziari. *Questione giustizia*, 2-3, pp. 215-223.
- CREMASCHI, O. (2020). L'annoso problema dell'iscrizione dei magistrati ai partiti politici e della loro partecipazione alla vita di partito: il c.d. caso Emiliano tra conferme giurisprudenziali e questioni irrisolte (a margine della sent. n. 8906/2020, Corte di Cassazione, sez. Unite Civili). *Osservatorio AIC*, 5, pp. 83-98.

- DAL CANTO, F. (2020). *Lezioni di ordinamento giudiziario*. Edizione II, pp. 1-368.
- D'ANDREA, P. I. (2021). L'impugnabilità degli atti di conferimento degli incarichi direttivi. *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2, pp. 189-209.
- D'ELIA, G. (2006). *Art. 107*. In R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, pp. 2051-2062.
- DE SANCTIS, V. (2018). Independencia e imparzialità del magistrato fuori ruolo tra disciplina sul rientro dei magistrati e democraticità interna dei partiti. *federalismi.it*, 22, pp. 1-16.
- DE VEGA, P. (1995). La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, pp. 1-312.
- DÍAZ SÁNCHEZ, P. (2016). Los jueces contra el franquismo: «Justicia Democrática». En Díaz Sánchez, P. (dir.), en *Los jueces contra el franquismo: Justicia Democrática*, pp. 19-46.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I. (2018). Artículo 117. En *Comentarios a la Constitución Española*, II, pp. 646-670.
- FERRI, G. (2005). *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, pp. VII-511.
- FERRI, G. (2021). Crisi del Consiglio Superiore della Magistratura e prospettive di cambiamento della composizione della componente togata. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2, 2021, pp. 1-22.
- FERNÁNDEZ FONTECHA-TORRES, M. (2022). «Somettidos únicamente al imperio de la ley»: una indagación sobre la función judicial. *Revista de las Cortes Generales*, 112, pp. 89-171.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. (2016). Nuevos enfoques de la independencia judicial. Dos puntas de iceberg en la reforma de la ley orgánica del poder judicial: la comisión permanente del CGPJ y el gabinete técnico del Tribunal Supremo. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 38, pp. 375-408.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. (2022). El órgano de Gobierno de los jueces atrapado en el tiempo. El CGPJ hiper reformado, hiper prorrogado y, ahora en funciones, perdiendo y recuperando competencias. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 50, pp. 351-397.
- GONZÁLEZ VEGA, I. (2017). Las asociaciones judiciales del siglo XXI. En *Jueces para la Democracia*, 90, pp. 141-146.
- GARRIDO CARRILLO, F. J. (2014). Los derechos de participación política de jueces y magistrados. *Revista General de Derecho Constitucional*, 19, pp. 1-32.

- GÓMEZ GARRIDO, L. M. (2020). Independencia judicial: el espacio de la discreción, pp. 1-324.
- GUSTAPANE, A. (2012). *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, pp. I-480.
- LONGHI, L. (2018). Il divieto di iscrizione a partiti politici per i magistrati collocati fuori ruolo per motivi elettorali. Riflessioni a margine del cd. caso Emiliano. *Osservatorio AIC*, 3, pp. 45-54.
- KOSA, D. (2016). Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies, pp. I-470.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2016). Encuesta sobre la independencia del Poder Judicial. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 38, pp. 15-58.
- MARTÍ SÁNCHEZ, S. (2003). SIEIRA MUCIENTES, S. (2011). Artículo 117. En Índice sistemático de la Constitución española.
- MAGRINI, V. (2012). Quando il giudice amministrativo entra nel merito? i limiti del sindacato sulle delibere del c.s.m. di conferimento degli incarichi direttivi secondo le sezioni unite della corte di cassazione. *Rivista AIC*, 3, pp. 1-4.
- MORONI, F. (2005). *Soltanto alla legge. L'indipendenza della magistratura dal 1945 ad oggi*, pp. 1-309.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L. (2016). Encuesta sobre la independencia del Poder Judicial. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 38, pp. 15-58.
- PEPINO, L. (2012). *Forti con i deboli*, pp. 1-329.
- PIZZORUSSO, A. (1990). *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, pp. XV-252.
- PIZZORUSSO, A. (1992). *Art. 108, 1° comma*. In G. BRANCA (a cura di) e A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario della Costituzione. La Magistratura*, Tomo III, pp. XIII + 152.
- POLIZZI, G. E. (2010). Le riforme “controcorrente”. Breve analisi delle recenti proposte di riforma del Consiglio superiore della magistratura. *Diritto pubblico comparato e europeo*, IV, 1832-1839.
- POLIZZI, G. E. (2017). *Il Magistrato al Parlamento*, pp. XV-244.
- POLIZZI, G. E. (2018). Il “caso Emiliano”. I nodi ancora irrisolti del divieto di iscrizione ai partiti politici dopo la sentenza n. 170 del 2018. *Osservatorio AIC*, 3, pp. 55-64.
- ROMBOLI, R. (2020). Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge “Bonafede”: la nuova figura del “candidato per caso”. *Forum di Quaderni costituzionali*, 4, pp. 503-512.
- ROMBOLI, R. (2021). La reducción del número de parlamentarios y la propuesta de reforma del sistema de elección del Consejo Superior de la

- Magistratura en Italia. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 47, pp. 265-296.
- ROSSI, R. (2019). L'etica professionale dei magistrati: non un immobile Arcadia, ma un permanente campo di battaglia. *Questione giustizia*, 3, pp. 44-57.
- RIGANO, F. (1982). *Costituzione e potere giudiziario. Ricerca sulla formazione delle norme costituzionali*, pp. VIII-332.
- RIGANO, F. (2019). *Appunti sul profilo costituzionale della regola della trasparenza amministrativa*. In R. Procaccini, A. Zatti (a cura di), *Anti-corruzione e buon andamento della pubblica amministrazione: spunti e riflessioni*, pp. 29-46.
- RIGANO, F. (2021). *Gli incarichi direttivi*. In F. Grandi, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" 23 ottobre 2023 - on line*, pp. 89-104.
- RUIZ ÁLVAREZ, R. (2017). El Sistema Judicial Español, pp. 1-470.
- SERRA CRISTOBAL, R. (2008). El derecho de asociación de los jueces: asociacionismo profesional y asociación del juez a asociaciones no profesionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, mayo-agosto, pp. 115-145.
- SCARSELLI, G. (2013). L'ordinamento giudiziario e forense. Quarta edizione, pp. IX-505.
- SILVESTRI, G. (2017). *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*. *Questione giustizia*, 4, pp. 19-29.
- SOBRINO, G. (2018). Magistrati "in" politica: dalla Corte Costituzionale un forte richiamo all'indipendenza (ed alla sua immagine esteriore). *Forum Quaderni Costituzionali*, pp. 1-9.
- VELILLA ANTOLÍN, N. (2021). Así funciona la Justicia. Verdades y mentiras en la Justicia española, pp.1-320.
- VENTURINI, F. (1987). *Un sindacato di «giudici» da Giolitti a Mussolini. L'Associazione Generale tra i Magistrati italiani 1909-1926*, pp. 1-312.
- VIADA, S. (2023). Los nombramientos en la carrera fiscal. *Hayderecho.com*, 22 de marzo.
- ZANON, N. y BIONDI, F. (2019). Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla. *Quaderni Costituzionali*, XXXIX (3), pp. 667-670.