

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
Revista del Poder Judicial nº 51. Tercer trimestre 1998

Lozano Miralles, Jorge

Profesor de Derecho constitucional. Universidad de Jaén

EL COMPLEJO PANORAMA DE LA ORGANIZACIÓN JURISDICCIONAL EN ITALIA

Estudios

Serie: *Derecho Orgánico Judicial*

VOCES: PODER JUDICIAL. JURISDICCION. PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL. ORGANIZACION JUDICIAL. JUZGADOS DE PAZ. JUZGADOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA. JUZGADOS DE MENORES. JURISDICCION ESPECIAL.

ÍNDICE

- I. Introducción
- II. Jurisdicciones existentes
 - 1. Constitucional
 - 2. Ordinaria
 - 3. Especiales
 - A) Reconocidas en la Constitución
 - B) No reconocidas en la Constitución
- III. El principio de unidad jurisdiccional
- IV. Organización de la jurisdicción ordinaria
 - 1. Introducción
 - 2. Los órganos judiciales
 - A) Juzgado de Paz
 - B) Pretura
 - C) El Juzgado de Vigilancia Penitenciaria
 - D) El Tribunal Ordinario
 - a) Tribunal de la Libertad
 - b) Juez de las Diligencias Preliminares (GIP)
 - E) Tribunal de Vigilancia Penitenciaria
 - F) Tribunal de Menores
 - G) El Tribunal de Apelación
 - H) Tribunal del Jurado
 - I) Tribunal de Apelación del Jurado

- J) Tribunal Supremo de Casación
- 3. Secciones especializadas
 - A) Toxicodependencia
 - B) Agrícola
 - C) Menores
 - D) Responsabilidad disciplinaria
 - E) Comisión de Justicia Gratuita
- V. Organización de las jurisdicciones especiales
 - 1. La jurisdicción administrativa
 - 2. La jurisdicción tributaria
 - 3. La jurisdicción de las aguas
 - 4. La jurisdicción contable
 - 5. La jurisdicción militar

TEXTO

I. INTRODUCCIÓN

La función jurisdiccional, a finales del siglo XX, no necesita ser fundamentada ni destacada. La potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado constituye una de las funciones esenciales del Estado de Derecho, ya que permite resolver los conflictos entre los ciudadanos (o entre éstos y la Administración). El objeto por excelencia de la jurisdicción es dirimir los problemas que los ciudadanos tienen como consecuencia de la interpretación del derecho, lo que obviamente conlleva a la necesidad de «acercar» la justicia al pueblo. Esta vecindad ha de producirse en un doble sentido: por un lado, acercando material y físicamente los órganos que imparten justicia al lugar donde se producen los conflictos, de manera que el interesado no deba desplazarse a otra ciudad, provincia o región para pleitear. Por otro lado, ese «acercamiento» ha de ser también intelectual, es decir, las personas han de tener la posibilidad de entender cómo se aplica la justicia y han de poder saber cuáles son los órganos que le van a ayudar a resolver sus conflictos.

Esta forma de entender la potestad jurisdiccional creo que puede ser plenamente aceptada. Ahora bien, existen elementos *cuasi* naturales que impiden su realización plena, como por ejemplo la eficacia, los medios materiales, el coste económico, la cultura, la técnica, etc. Sin embargo una cosa es la existencia de esos elementos naturales a los que los poderes del Estado deben intentar eliminar sus efectos negativos y, otra, totalmente distinta, es que a esos elementos «naturales» haya de que añadir elementos artificiales consecuencia de una incorrecta actuación de los poderes públicos.

A mi juicio, un ejemplo de actuación pública destinada, no a simplificar y acercar la justicia al ciudadanos, sino todo lo contrario, lo encontramos en el caso italiano, donde:

a) Existen numerosas jurisdicciones al lado de la ordinaria (las llamadas especiales, que son cerca de una quincena) y, además, dentro de cada una de ellas existe a su vez una organización diferenciada, un órgano de gobierno propio y un sistema de acceso a la magistratura específico.

b) Las normas que determinan la competencia (tanto jurisdiccional como orgánica), como las que regulan los procedimientos que se substancian ante los órganos jurisdiccionales italianos, son tan complejas y variadas como las del ordenamiento procesal español (1). Pero a esa común dificultad hay que añadir la derivada de un mayor número de jurisdicciones especiales y Secciones Especializadas (2).

c) La regulación positiva de las materias que afectan a la jurisdicción se encuentran dispersas y fragmentadas, falta una regulación general u orgánica ()³.

Como puede observarse el ordenamiento jurídico relativo a la jurisdicción dista mucho de ser sencillo y claro. En este trabajo nos vamos a limitar a abordar el primer punto (examen de las jurisdicciones y de su organización), ya que tratar todas las materias citadas nos conduciría a una voluminosa monografía. Estas líneas pretenden clarificar, en la medida de lo posible, el laberinto institucional formado por la organización jurisdiccional italiana. Iniciaremos hablando de las distintas jurisdicciones, luego haremos una mención al principio de unidad jurisdiccional y, dejaremos para el final, la concreta organización de las mismas. En estas últimas también haremos una referencia a la forma de acceso a la magistratura, ya que también existe una forma de reclutamiento diferente (jueces de paz, jueces populares, expertos, jueces tributarios, etc.), así como a sus órganos de gobierno, lo que nos permitirá tener una idea de conjunto.

II. JURISDICCIONES EXISTENTES

A efectos de mayor claridad podemos agrupar en tres las jurisdicciones existentes: ordinaria, especiales y constitucional. Aunque el criterio de agrupamiento propuesto no es homogéneo (ya que la jurisdicción constitucional es también una jurisdicción especial), permite, creemos, una mayor comprensión del fenómeno jurisdiccional.

1. Constitucional

La *jurisdicción constitucional* tiene, como en España, la función de controlar la constitucionalidad de las normas con rango de Ley que se opongan a la Constitución, además de resolver conflictos de competencias entre órganos del Estado. A diferencia del sistema español, el italiano no prevé ni el recurso directo de inconstitucionalidad, ni la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional por violación de algún derecho fundamental. Esta jurisdicción, por la particularidad de su objeto, es decir, por estar encima de los concretos conflictos individuales de los ciudadanos, no será objeto de estudio.

2. Ordinaria

La *jurisdicción ordinaria* es la encargada de resolver los conflictos entre ciudadanos (por lo tanto su materia es, básicamente, la civil, la penal y la laboral -esta última se considera como una parte de la civil-). Sin embargo también tienen atribuidas otro tipo de competencias: administrativas, tributarias, etc. Es decir, el criterio *ratione materiae* no es claro, lo que obliga a buscar otro criterio diferencial entre la jurisdicción ordinaria y la especial.

Tradicionalmente se ha seguido un criterio «cuantitativo» para separar una de otra: la ordinaria sería aquella que se refiere a una generalidad indistinta de intereses, mientras que la especial se considera aquella que es competente para resolver una parte limitada de los conflictos surgidos en esa generalidad indistinta de intereses.

Pero ese criterio cuantitativo requiere, para diferenciar las jurisdicciones administrativas (las más importantes junto con la ordinaria), traer a colación la distinción entre interés legítimo y derecho subjetivo (ver *infra*), ya que son esas dos situaciones jurídicas subjetivas las que permiten entender la diferenciación

y la aspiración a la unidad jurisdiccional. La evolución histórica de la protección de ambas situaciones subjetivas ayuda a la comprensión: la abolición de la jurisdicción administrativa fue la consecuencia de la aspiración a que se tutelasen los derechos subjetivos ante la Administración Pública. Sin embargo, una vez obtenida esa aspiración (el juez ordinario conoce las controversias relativas a los derechos subjetivos entre ciudadano y Administración), quedaron sin tutela los intereses legítimos, lo que condujo a una nueva reforma que llevó a la formación de una jurisdicción administrativa en el seno del Consejo de Estado (la Sección IV), competente para conocer de los recursos en materia de legitimidad de los actos administrativos lesivos de intereses legítimos (contemporáneamente con la jurisdiccionalización de otros procedimientos administrativos destinados a comprobar la legitimidad de los actos públicos y su incidencia sobre los derechos de los particulares). En otras palabras, el propio movimiento que condujo a la abolición de la jurisdicción especial condujo a su reinstauración y, en consecuencia, el principio de unidad jurisdiccional quedaba, en la práctica, como una aspiración o ideal utópico. La unidad de la jurisdicción, deseo constante del Legislador y reivindicación de la doctrina, no puede verificarse de manera nítida en la realidad (4). Pero esa distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos tampoco permite establecer claros límites entre la jurisdicción especial y la ordinaria.

Si a ello unimos que las atribuciones de los jueces especiales están condicionadas por las contingencias históricas, que las competencias son objeto de continua modificación (normalmente añadiendo nuevas), que se trata de instancias que son reformadas constantemente y de una gran heterogeneidad, la conclusión a la que se llega es casi obvia: es imposible la utilización de un criterio teórico para distinguir la jurisdicción ordinaria de la especial. Criterio teórico que tampoco es posible formular desde la perspectiva de las garantías, ya que la Constitución fija un mínimo común denominador (independencia, imparcialidad, motivación, recurribilidad, etc.). Mínimo común denominador que la *Corte costituzionale* se ha encargado de ir «extendiendo» a las distintas jurisdicciones especiales.

En conclusión puede afirmarse que el criterio más seguro sea un criterio formal, es decir, la jurisdicción ordinaria es la que está integrada por los Jueces y Tribunales enumerados en la Ley 12/1941, de la Organización Judicial, que están sometidos a las disposiciones del ordenamiento judicial (antes citadas en nota) y, por último, que están vinculados administrativamente al Consejo Superior de la Magistratura (art. 102, párrafo 1 CI). Por contra, la jurisdicción especial es aquella que no pertenece a la ordinaria (5). Como puede observarse la dificultad teórica de separar una de las otras viene a apoyar el título de este artículo: el complejo panorama de la organización jurisdiccional en Italia. En otras palabras, un auténtico laberinto institucional.

3. Especiales

Las *jurisdicciones especiales* pueden ser, a su vez, objeto de agrupamiento en función de su reconocimiento constitucional (criterio que, con la excepción de la jurisdicción tributaria, permite además su ordenación por importancia):

A) Reconocidas en la Constitución

Las reconocidas en la Constitución (art. 103) son las siguientes:

a) La *jurisdicción administrativa* que tiene competencia para conocer de los conflictos entre los ciudadanos y la Administración Pública o entre las distintas Administraciones Públicas entre sí. Dichos conflictos

deben estar amparados por normas del ordenamiento jurídico administrativo, excepto en los casos en que se discutan derechos subjetivos, en cuyo caso la competencia le corresponde a la jurisdicción civil (salvo en algunos casos como por ejemplo en materia de función pública).

b) La *jurisdicción contable* que aprueba las cuentas de los entes y organismos públicos, así como determina la responsabilidad contable de los gestores de caudales y fondos públicos.

c) La *jurisdicción militar* que tiene competencias de tipo penal en relación con los delitos militares. La competencia le deriva de la infracción de las leyes penales militares y de que el sujeto infractor sea un militar.

B) No reconocidas en la Constitución

Existen, además, *otras jurisdicciones no expresamente previstas en la Constitución*: a) La *jurisdicción de las aguas públicas* con competencia para conocer los conflictos que afecten a las aguas públicas. Para algunos autores ésta es una jurisdicción ordinaria y, por tanto, no especial, sin embargo para otros formaría parte (una parte especializada) de la administrativa. b) La *jurisdicción tributaria* es competente para conocer de aquellas controversias en las que una de las partes sea la Administración tributaria y exista una reclamación por parte de ésta exigiendo el cumplimiento de una obligación. Su naturaleza administrativa o jurisdiccional es algo sobre lo que la doctrina no es pacífica, sin embargo existe una tendencia mayoritaria a reconocerle el rol de auténtica jurisdicción. Esa es una conclusión a la que ha llegado de forma constante el Tribunal Supremo de Casación italiano (cfr. sentencias 9 y 10 de 1969 ó 5170/84) y de manera vacilante la *Corte Costituzionale*. Esta última ha tenido pronunciamientos contradictorios, si bien últimamente se ha inclinado por reconocer auténtica naturaleza jurisdiccional a la jurisdicción tributaria (cfr. sentencias 12/1957 en sentido favorable, 10/1969 en sentido negativo, 287/1974 y 215/1976 en los que vuelve a su anterior doctrina de considerar a la Comisiones Tributarias como órganos especiales de jurisdicción; la sentencia más reciente y que prácticamente autoriza al Legislador a ahondar en la naturaleza jurisdiccional de los órganos tributarios es la 212/1986). Esta conclusión se ve reforzada tras la promulgación de la Ley de Bases 413/1991, en cumplimiento de la cual se han dictado los Decretos Legislativos 545 y 546 de 1992, que han venido a reforzar la independencia de los jueces tributarios, su imparcialidad, y su alejamiento de las partes en el proceso (sirva como ejemplo el hecho de que el personal funcionario de las Comisiones ya no depende de los cuerpos de la Administración, sino que constituye un cuerpo propio y especializado). c) Por último, debemos hacer mención a la existencia de una serie de órganos que tienen competencias jurisdiccionales con ámbitos muy concretos lo que nos lleva a la mera enunciación de los mismos, ya que se trata de órganos que ejercen otras actividades principales, siendo la función jurisdiccional de carácter notablemente menor o bien extremadamente concreta. Entre estas tenemos: el *Consejo Superior de la Magistratura* competente para la imposición de sanciones de carácter disciplinario a los magistrados integrantes de la jurisdicción ordinaria (6); las dos Cámaras legislativas, el *Presidente de la República* y el *Tribunal Constitucional* para resolver los conflictos laborales con sus empleados; el Tribunal Constitucional para conocer los delitos cometidos por el Presidente de la República y los Ministros (cfr. los arts. 93 y 134.3 CI y la Ley 20/1962); los *comisarios regionales para la liquidación de los usos cívicos* («*Commisari regionali per la liquidazione degli usi civici*»), establecidos por la ley 1766/1927, y que tienen competencia para conocer las controversias relativas al uso cívico de bienes, cuyas resoluciones son recurribles ante una Sección especializada del Tribunal de Apelación de Roma; las *comisiones de patentes* («*Commissione per i ricorsi in materia di brevetti*»); la *Comisión de Vigilancia de la Constitución de Inmuebles Populares y Económicos* («*Commissione centrale di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica*»); los *consejos nacionales* de algunas profesiones; etc.

Llegados a este punto el lector estará perplejo y se preguntará: ¿pero no está reconocido el principio de unidad jurisdiccional en Italia? Y si la respuesta es positiva -como lo es- todavía quedará más perplejo, pues se preguntará ¿Y cómo es posible? Una primera consideración calmará algo las lógicas inquietudes del lector: antes de la primera guerra mundial existían en Italia más de trescientas jurisdicciones especiales, lo que comparado con la aproximada quincena actualmente existente supone un importante avance en el camino de la *reductio ad unum*. Sin embargo, dejando aparte las cuestiones estadísticas, detengámonos, aunque brevemente, sobre la configuración constitucional, doctrinal y jurisprudencial del principio de unidad jurisdiccional.

III. EL PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL

El principio, al igual que lo hace el artículo 117 de nuestra Constitución, está reconocido de forma explícita en el artículo 102 párrafo 1 Cl (7), el cual añade la prohibición de establecer jueces extraordinarios o nuevos jueces especiales, si bien autoriza a crear jueces especializados (sobre el tema hablaremos *infra* en el apartado dedicado a la organización de la jurisdicción ordinaria). Sin embargo, la Constitución italiana, como también hace la española -aunque con menos intensidad-, inmediatamente a continuación (art. 103 Cl) establece las excepciones al principio general reconociendo tres jurisdicciones especiales: la administrativa, la contable y la militar.

Pero el cuadro normativo orgánico-jurisdiccional diseñado por la Constitución italiana no termina ahí, ya que también hay que considerar y tener muy presente la válvula de escape de la Disposición Transitoria VI que establece un plazo de 5 años para adaptar las jurisdicciones especiales existentes, diferentes de las tres antes enunciadas, a las normas constitucionales garantes de la jurisdicción. En otras palabras, la Disposición Transitoria VI constituye el mecanismo legitimador de las jurisdicciones y órganos especiales que hemos citado en el epígrafe anterior.

Las anteriores consideraciones llevan a una dualidad de posiciones: o el principio de unidad jurisdiccional no existe, es una utopía, una aspiración ideal de la doctrina o, por el contrario, el principio de unidad jurisdiccional no hay que entenderlo en el sentido de un sólo cuerpo de magistrados sometidos a un mismo ordenamiento y con un vértice administrativo común (el Consejo Superior), sino en el sentido de que la unidad jurisdiccional busca establecer un mínimo denominador común de garantías en cuanto concierne a la imparcialidad, independencia, objetividad, defensa, homogeneidad, contradicción, motivación, recurribilidad, etc.

La respuesta al dilema no puede ser otra que la segunda si se quiere deducir algún valor normativo al principio (el establecimiento de garantías), lo que evidentemente es mejor que nada, aunque conlleve a una distorsión y complicación notable del sistema (8). Esta segunda perspectiva ya estaba presente en el artículo 95 del proyecto de Constitución italiana, cuando al establecer la hipótesis de creación de jurisdicciones especiales las sometía a la necesidad de dotarlas de las oportunas garantías.

En consecuencia, y siguiendo a CARNELUTTI, el principio de unidad debe ser entendido como de uniformidad en la constitución del juez. Lo determinante son las garantías de una u otra jurisdicción, ya que si las mismas son equiparables la diferenciación deja de tener efectos prácticos y cobra relieve, por el contrario, la distinción o la diferenciación entre una y otra por la preparación técnica de los jueces, la idoneidad para administrar justicia. En palabras de ANDRIOLI (9), si la «función jurisdiccional está reservada a un cuerpo de ciudadanos porque eso permite la creación de una serie de garantías que aseguran la independencia y si la independencia se puede asegurar fuera de ese grupo, el principio de unidad de la jurisdicción deja de tener el sentido que tradicionalmente se le atribuía y tiene que asumir un contenido puramente técnico, que se traduce en la determinación del juez más idóneo para administrar justicia en

relación con concretos conflictos».

Las *garantías* establecidas por el constituyente italiano son las siguientes: en primer lugar, la interdicción de crear jurisdicciones extraordinarias, es decir, jueces *ad hoc* para situaciones concretas. Una situación similar a la española durante la etapa franquista sucedió en Italia con los Tribunales extraordinarios fascistas para el enjuiciamiento de sujetos concretos. Esta garantía del artículo 102 se ve reforzada por el derecho fundamental reconocido en el artículo 25 CI al juez natural, al juez predeterminado por la ley.

Otra garantía es la prohibición de crear más jurisdicciones especiales, teniendo, como ya se ha dicho, las jurisdicciones existentes que adaptarse a la nueva normativa constitucional. Sin embargo la *Corte costituzionale* ha mantenido un posición ambigua, no tajante, en el sentido que la prohibición de crear nuevos órganos jurisdiccionales afecta a aquellos cuyas atribuciones supongan una merma de las competencias de la jurisdicción ordinaria (cfr. las sentencias 92/1962, 49 y 89 de 1968).

Hay que subrayar que pesa sobre el legislador ordinario la obligación de revisión de la normativa reguladora de los órganos y de las jurisdicciones especiales. Pero el plazo de 5 años establecido en la Disposición Transitoria VI no es perentorio, es decir, que si el Legislador ordinario no actúa en esos años las jurisdicciones especiales no revisadas, ni desaparecen de forma automática, ni automáticamente se transforman en una Sección Especializada de la jurisdicción ordinaria, lo que ha conducido a una violación importante del mandato constitucional (cfr. al efecto lo sucedido con la jurisdicción tributaria, *vid. infra y supra*). La falta de efectos ha sido respaldada por la jurisprudencia constitucional (cfr. sentencias 41/1960, 92/1962 y 128/1968) que no ha atribuido ningún efecto jurídico a la falta de desarrollo legislativo, falta que conlleva tan sólo una responsabilidad política.

Sin embargo lo que sí ha hecho la *Corte costituzionale* (sentencias 92/1961, 133/1963, 103/1964, 93/1965, 55/1966, 44/1968, 11/1978, 281/1989, entre otras muchas) en los casos en los que el Legislador no ha actuado, ha sido establecer las garantías mínimas que deben ser observadas por las jurisdicciones especiales: 1.- el aseguramiento del derecho de defensa del ciudadano en cualquier procedimiento; 2.- la necesidad de que el órgano sentenciador esté desvinculado (formal y sustancialmente) de otros órganos (independencia externa); 3.- la exigencia de inamovilidad de los miembros que llevan a cabo la potestad de juzgar (independencia personal); 4.- el establecimiento de mecanismos de abstención y recusación.

rd La obligación de que los procedimientos sean contradictorios (art. 24 CI) evita que el juzgador sea juez y parte, algo que sucede de forma casi «natural» en las jurisdicciones especiales. Sin embargo conviene señalar que en el ámbito de la jurisdicción penal ordinaria sí existen dos circunstancias gravemente atentatorias de este principio, que si bien han motivado la intervención del Tribunal Constitucional, éste ha fallado en favor de su constitucionalidad. Se trata de la posibilidad que el Juez de las Diligencias Preliminares (GIP) pueda formar parte del Tribunal sentenciador (10) y la falta de separación orgánica de los magistrados integrantes de la función juzgadora y del Ministerio Fiscal (11).

Otra garantía es la establecida en el artículo 111 CI, que establece el recurso de casación contra todas las sentencias y resoluciones dictadas por órganos de la jurisdicción ordinaria o de las especiales. Ello conlleva a limar las diferencias entre las distintas jurisdicciones y a homogeneizar las garantías, produciendo así las sentencias de la *Corte suprema di cassazione* un importante papel unificador. Sólo quedan excluidas de la posibilidad de interponer recurso de casación las sentencias dictadas por la *Corte costituzionale* en materia penal (art. 137 CI), las del propio Tribunal Supremo (sentencia de la Corte costituzionale 184/1974), así como las del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas (art. 111 CI).

La obligación de motivar las sentencias y las resoluciones (art. 111 párrafo 1) afecta a todas las jurisdicciones, constituyendo una importante garantía para el ciudadano, ya que la motivación permite conocer el *iter* lógico seguido por el juzgador y, en consecuencia, evitar arbitrariedades.

En *conclusión*, el principio de unidad jurisdiccional se entiende, no como la existencia de una única estructura llamada a juzgar, sino por el contrario, como la de un sistema dotado de unas garantías comu-

nes y mínimas para todas las jurisdicciones existentes, es decir, jurisdicciones distintas pero con garantías iguales.

IV. ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

1. Introducción

La jurisdicción ordinaria italiana, al igual que la española, tiene *órganos unipersonales y colegiados*. Entre los primeros tenemos el Juzgado de Paz, la Pretura y el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria; entre los segundos el Tribunal Ordinario, la Corte de Apelación, el Tribunal de Menores, el Tribunal de Vigilancia Penitenciaria, la *Corte di Assise* (Tribunal del Jurado) y el Tribunal Supremo.

Existe la posibilidad de establecer *secciones*, las cuales pueden ser *ordinarias* o *especializadas*. Las primeras son aquellas cuya creación obedece al volumen de trabajo. Las segundas a la especialización del órgano. Mientras que las primeras forman parte del órgano jurisdiccional, las segundas están encuadradas en el mismo, pero funcionan de manera autónoma o diferente, tanto desde la perspectiva de su composición (mixta entre jueces de carrera y expertos) como desde la perspectiva de su reconocimiento constitucional (art. 102.2 CI) y desde la perspectiva de la materia objeto de resolución. A estas Secciones especializadas haremos referencia en el apartado C) de este epígrafe IV.- A las secciones ordinarias nos referiremos dentro del examen concreto de cada órgano.

Los órganos judiciales están servidos por *dos tipos de jueces*, los ordinarios o de carrera y los llamados honorarios. Dentro de los primeros están los jueces de ingreso, jueces de distintas categorías (Pretores, Magistrados de Audiencia, de Casación, etc.) y Ministerio Fiscal (12). El acceso a la carrera judicial lo es mediante oposición, a la que están admitidos los ciudadanos italianos en posesión del título de licenciado en Derecho cuya edad no supere los 40 años y estén en posesión y disfrute de todos sus derechos civiles y políticos. Hay que señalar que el artículo 106.3 CI prevé el acceso directo por «méritos reconocidos» al Tribunal Supremo (algo así como el quinto turno con la diferencia de que no existe oposición) (13). El ascenso de una categoría a otra es, básicamente, por criterios cronológicos. Una peculiaridad es que la categoría opera como límite para ocupar ciertos cargos, pero no como condicionante para acceder a órganos de inferior categoría (por ejemplo, un magistrado con categoría de casación puede trabajar en un Tribunal Ordinario, por el contrario, para ser magistrado del Supremo se requiere tener la categoría de magistrado de casación).

Dentro de los jueces honorarios («*giudici onorari*») están los Jueces de Paz, los Vicepretore, Expertos y los miembros del Jurado, también llamados jueces populares («*giudici popolari*»).

2. Los órganos judiciales

A) Juzgado de Paz

El *Juzgado de Paz* («*Giudice di Pace*») (14) creado por la Ley 374/1991 (modificada ya en varias ocasiones), ha sustituido al antiguo Juzgado de Conciliación («*Giudice Conciliatore*»), siendo su finalidad la de descargar una parte del trabajo a los órganos superiores y dar una respuesta más rápida a las demandas sociales de justicia en relación con los conflictos menores. Hay un total de 4.700, pudiendo su circunscripción abarcar uno o más términos municipales (es la única demarcación cuyos límites coinciden con los administrativos). En las poblaciones con gran número de habitantes puede haber más de uno.

La competencia civil y la penal se articula en base a criterios cuantitativos y materiales: en el ámbito civil conoce de los procedimientos inferiores a dos millones de liras, (equivalentes a unas ciento sesenta mil pesetas), que aumenta hasta cinco millones de liras en caso de que el litigio trate sobre bienes inmuebles y hasta treinta millones de liras en los procedimientos que tengan por objeto el ejercicio de acciones indemnizatorias que tengan su origen en accidentes de tráfico. Es también competente, independientemente del valor, en materia de servidumbres, plantación de árboles y arbustos, emisión de sustancias nocivas o molestas y resolución de conflictos de comunidades de propietarios (arts. 7 y 113 del Código de Procedimiento Civil). También es competente para celebrar actos de conciliación.

En materia penal son competentes los Jueces de Paz para conocer de las faltas y de los delitos a los que les corresponda pena de multa, incluso cuando corresponda alternativamente la de multa o privación de libertad, siempre y cuando sean supuestos criminales que no sean de difícil interpretación y que, en términos generales no ofrezcan problemas particulares de valoración de la prueba (art. 36 de la Ley 374/1991).

Por último, el Juez de Paz es competente para conocer de los recursos contra las sanciones administrativas de multa por consumo de droga (art. 7 del Código de Procedimiento Civil).

B) Pretura

La *pretura* («Pretura») tiene sede en las ciudades relacionadas en el Anexo de la Ley 12/1941 y, en todo caso, en las capitales de provincia. La circunscripción de la pretura coincide, actualmente, con la del Tribunal ordinario, que como ya se dijo no coincide con la administrativa de la provincia y, ni siquiera, necesariamente, con la de la suma de distintos términos municipales, pues el «circondario» (nombre que recibe la demarcación de la Pretura) puede no coincidir con la suma de las demarcaciones municipales (15).

Las Preturas italianas serían las equivalentes a los Juzgados de Primera Instancia, de lo Penal y de lo Social en España. De hecho, en función del volumen y del tipo de asuntos (es decir, en función de la organización del trabajo) pueden establecerse distintas Secciones: Civil, Penal (no Instrucción) y Social (16). Hay que subrayar que puesto que la creación de Secciones responde a criterios organizativos, su creación no determina situaciones de competencia procesalmente relevantes, ya que las Secciones «tienen todas y cada una aquella jurisdicción que está atribuida a la oficina jurisdiccional a la que pertenecen» (17). Otra Sección especializada es la del «Giudice per le indagini preliminari» (GIP) de la que hablaremos en el apartado siguiente «Tribunal Ordinario, sub d2)». Existe, por último, un Juez para las Incapacidades.

Las competencias civiles que corresponden a la Pretura tienen un doble criterio de clasificación, por la materia y por la cuantía. Por la cuantía conocen de todas aquellas cuestiones de importe no superior a veinte millones de liras (un millón seiscientos mil pesetas) ni inferior a dos millones (160.000 pesetas), cualquiera que sea su objeto. Son competentes, con independencia de su valor, por razón de la materia para conocer de las acciones posesorias; acciones sobre interdicto de obra nueva y de ruina, acciones relativas a la aparcería, y ciertos arrendamientos rústicos, sobre consignación y depósito de bienes muebles, y demás acciones relativas a los bienes muebles y sobre obligaciones de hacer y no hacer (art. 8 Código de Procedimiento Civil).

En materia de trabajo conoce de los conflictos individuales, previsión y asistencia obligatoria, despidos, conductas antisindicales, retribuciones económicas colectivas discriminatorias, así como actos discriminatorios por razón de sexo (arts. 413 y 414 del Código de Procedimiento Civil; arts. 16-18 y 28 de la Ley 300/1970; art. 15 de la Ley 903/1977).

En materia penal el criterio determinante de la competencia también es doble: por la sanción a imponer

son competentes para conocer de aquellos delitos a los que les corresponde pena privativa de libertad no superior a cuatro años o una pena de multa (excepto los delitos cuya competencia corresponda al Juez de Paz). *Ratione materiae* conocen de algunos delitos específicos como la receptación, el hurto, estafa y riña cualificados, violación de domicilio, homicidio culposo, malos tratos a niños o a familiares, resistencia a la autoridad, desacato, etc.

El Juez de las Incapacidades es competente para conocer de las tutelas y de las curatelas, lleva a cabo las funciones de defensor judicial y otras competencias atribuidas por la Ley.

Como puede observarse, dejando aparte el hecho de la composición unipersonal de la Pretura, el paralelismo con nuestros Juzgados es escaso, tanto desde la perspectiva de la organización del trabajo, como desde la perspectiva de los asuntos sobre los que tienen competencia: claramente muy limitada en los asuntos civiles y con abuso de la determinación material en asuntos penales. Por otro lado las materias de trabajo se engloban dentro de la competencia civil.

C) El Juzgado de Vigilancia Penitenciaria

El *Juzgado de Vigilancia Penitenciaria* (18) está instituido en las principales sedes de los Tribunales (en concreto son 56 cuya jurisdicción puede abarcar varias circunscripciones de Tribunales ordinarios). Las sedes se concretan en el Anexo de la Ley 354/1975, de 26 de julio, modificada por la 1/1977, de 12 de enero.

Los magistrados de vigilancia se introducen en el ordenamiento jurídico italiano, por primera vez, en 1930, si bien de forma residual, es decir, se trata de jueces que desarrollan otras tareas y, subsidiaria o conjuntamente, desempeñan funciones de vigilancia penitenciaria. Mediante la citada Ley 345/1975 (modificada, entre otras, por la 663/1986, de 10 de octubre) se innovó de forma decisiva el ordenamiento penitenciario, introduciendo, entre otras cosas, la exclusividad de los magistrados de vigilancia. A partir de 1975 se establecen órganos autónomos y específicos sobre la materia.

Las funciones que desarrolla el Juez de Vigilancia Penitenciaria pueden ser de tres tipos: administrativa, consultiva o jurisdiccional. A título ejemplificativo debemos señalar las siguientes: controla la ejecución de las penas privativas de libertad y de las medidas administrativas de seguridad adoptadas al efecto; inspecciona los Centros Penitenciarios y los programas de reinserción, seguridad, alimentación, etc.; informa en el otorgamiento del indulto y la libertad condicional; asigna los asistentes sociales a los presos en régimen abierto, concede permisos y licencias a los presos, autoriza los traslados a hospitales u otros centros de asistencia ajenos al ámbito penitenciario, internamiento en centros psiquiátricos y acuerda la aplicación del régimen especial a los presos peligrosos, etc.; desarrolla funciones jurisdiccionales en relación con los recursos interpuestos por los internos contra decisiones administrativas que afectan a su situación personal.

D) El Tribunal Ordinario

El *Tribunal Ordinario* (19) constituye el órgano colegiado básico dentro de la organización judicial italiana, y buena prueba de ello es el hecho de las escasas competencias asignadas a la Pretura, cuya explicación es, precisamente, que la organización judicial pivota (o se hizo pivotar) sobre el Tribunal. Pero ese papel central se ha ido posteriormente desdibujando, no sólo por el aumento de las competencias *ratione materiae* de los órganos unipersonales, sino también por la creación de otros Tribunales: el de Menores, el de Vigilancia Penitenciaria. Es por ello que el término «Tribunal» ha dejado de tener el significado de

una sola oficina y un sólo órgano judicial. Incluso Secciones del propio Tribunal venían definidas también como Tribunal (por ejemplo el Tribunal de la Libertad). Ello ha conducido al Legislador a cambiar la denominación del Tribunal, o mejor dicho a adjetivarlo. El calificativo de «ordinario» se debe al DPR 449/1988, posiblemente, para distinguirlo de los restantes órganos colegiados.

Tiene su sede en aquellas ciudades establecidas en el Anexo A de la Ley 12/1941; actualmente existen 165 sedes, de las cuales una en cada capital de provincia, excepto CASERTA. Como se dijo supra su demarcación («circolo») no coincide con la de la Provincia (20).

El Tribunal Ordinario está formado, como mínimo, por tres magistrados, uno de los cuales es el Presidente. En materia penal siempre funciona colegiadamente, sin embargo en materia civil en algunas ocasiones funciona de manera colegiada, mientras que en la mayor parte funciona de manera monocrática o unipersonal (cfr. Ley 353/1990 y 477/1992).

En este sentido obsérvese el paralelismo con la situación producida tras la reforma de 1992 en relación con los juicios de faltas y los verbales civiles de nuestras Audiencias Provinciales cuando resuelven en apelación. Hay que subrayar, sin embargo, que el Tribunal Constitucional español (STC 254/94) ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 737 LEC que establecía la posibilidad de que la Sala Civil de la Audiencia estuviese compuesta por un sólo miembro. Por el contrario no declaró inconstitucional el supuesto de la apelaciones de los juicios de faltas. En consecuencia la actual regulación es similar a la italiana en cuanto a la finalidad, pero distinta en cuanto a la materia: los Tribunales Ordinarios italianos conocen de forma unipersonal las apelaciones civiles y de forma colegiada las penales; las Audiencias españolas conocen de forma unipersonal las apelaciones penales y de forma colegiada las civiles.

En todo caso esta contradicción denota que la búsqueda de la eficacia en la administración de la justicia tiende a eliminar las características propias del órgano colegiado (que básicamente es la de decidir en colegio), lo que lleva a una confusión de las funciones. En otras palabras, o bien falta un diseño de la justicia, o bien ese modelo inicialmente diseñado ha perdido sus trazas originales.

El Tribunal, al igual que la Pretura, en función del volumen de asuntos, puede estar constituido en Secciones Civiles, Penales y Trabajo (art. 46 Ley 12/1941). Junto a éstas existe otra que recibe el nombre de «Tribunale della Libertà», bien entendido que se trata de una Sección más, ya que el nombre no lo recibe de la ley sino de la comunidad. A este «Tribunal» dedicaremos un subepígrafe d1) *infra*, al igual que a la Sección dedicada a las Diligencias Preliminares. En los Tribunales con mayor volumen de trabajo (ej. Milán, Roma, Bolonia ...) suele existir una Sección Concursal dedicada a suspensión de pagos y quiebras.

Además de competencias civiles y penales de primera instancia, le corresponde una competencia de segunda instancia en relación con las resoluciones adoptadas por las Preturas y los Jueces de Paz (art. 34 Ley 374/1991). En materia penal ha ido poco a poco perdiendo la competencia de revisión en favor del Tribunal de Apelación, por lo que actualmente sólo es competente para determinadas resoluciones (medidas personales cautelares o embargo, art. 596.1 Código de Procedimiento Penal).

Por el contrario, en materia laboral, tras la reforma operada por la Ley 533/1977, el Pretor se ha quedado como único órgano de primera instancia y el Tribunal como único órgano de segunda instancia.

En materia civil los Tribunales Ordinarios son competentes para conocer aquellos procedimientos que no correspondan a los de Paz o a los Pretores y, en todo caso, aquellos asuntos de cuantía indeterminada. Por razón de la materia son competentes para los procedimientos relativos al estado y capacidad de las personas, derecho al honor, arrendamientos rústicos, acciones concursales, acciones hipotecarias, impuestos y tasas cuando no sean competencia de la jurisdicción tributaria (actualmente muy pocas quedan *v. infra*).

También son competentes para ciertos actos de jurisdicción voluntaria de la más variada índole: desde la autorización para el cambio de sexo hasta la inscripción en los colegios profesionales, pasando por el control de actos societarios, autorizaciones, etc.

En materia penal conoce de los procedimientos criminales que no estén atribuidos ni al Tribunal del Jurado ni a la Pretura, y de los delitos cometidos a través de los medios de comunicación, delitos fiscales (excepto a los que les corresponda tan solo pena de multa), asociaciones secretas o mafiosas, etc.

Además el Tribunal es la sede de una serie de actividades no típicamente jurisdiccionales, como por ejemplo el contencioso electoral administrativo (elecciones municipales y ciertas regionales, en concreto, las de estatuto ordinario, cfr. Texto Refundido 361/1957 y Ley 29/1948) o la tenencia de registros de variada índole: de personas jurídicas, de sociedades, de prensa, radio, televisión, etc. (cfr. arts. 33-35, 22-30, 2188-2194, 99-101 Código Civil, Ley 47/1948 y Ley 103/1975).

a) *Tribunal de la Libertad*

El *Tribunal de la Libertad* (21), que como se ha dicho constituye una Sección más y no un órgano de la estructura del poder judicial, es consecuencia de la Ley 532/1982, de Disposiciones en Materia de Revisión de las Resoluciones Restrictivas de Libertad Personal y de Secuestro, que introdujo un nuevo sistema de control jurisdiccional de las resoluciones que contuviesen medidas cautelares en relación con la libertad personal. Hasta la fecha la materia se regía por el Código Penal de 1930, según el cual el único recurso contra el auto de prisión preventiva era el de casación por infracción de ley, lo que obviamente era un mecanismo de supervisión poco apto en una materia donde la rapidez y la urgencia juegan un papel fundamental. La citada Ley de 1982 introdujo un control, no ya sólo sobre la forma, sino también sobre el fondo de la medida cautelar adoptada. El órgano competente para conocer de los recursos formulados era el Tribunal Ordinario radicado en la capital de provincia en la que tiene su sede la oficina del juez que ha emitido el auto. A esa competencia se le fueron añadiendo y precisando, posteriormente, otras como las reguladas en los artículos 263, 272 bis y 281 del Código de Procedimiento Penal o en las Leyes 398/1984 y 330/1988 (que modifican la de 1982). En definitiva, el Tribunal de la Libertad es competente para conocer, en segunda instancia (queda siempre a salvo el recurso de casación contra la resolución del Tribunal), de los autos en los que se acuerden medidas preventivas y cautelares en relación con la libertad y el patrimonio de las personas.

En cuanto a la organización del Tribunal de la Libertad hay que señalar que está formado por jueces del Tribunal Ordinario, designados anualmente por el Consejo Superior de la Magistratura, que deberá procurar, si la dotación personal lo permite, que los magistrados vayan rotando (art. 25 de la Ley 532/1982). Llamamos la atención sobre esa forma de designación, ya que es evidente que los jueces que van a decidir en segunda instancia sobre situaciones preventivas personales y patrimoniales son los mismos que luego pueden conocer de las mismas causas en segunda instancia, lo que obviamente puede conducir a una situación de parcialidad y, por lo tanto, de incompatibilidad. Sin embargo este supuesto de incompatibilidad no está entre los previstos en el artículo 34 del Código Procesal Penal, que son taxativos y no pueden ser interpretados de manera analógica. Además la *Corte costituzionale* ha venido a respaldar la compatibilidad de esa situación (sentencias 502/1991 y 124/1992 y auto 516/1991). El Tribunal Constitucional dice que la garantía de imparcialidad del juez reflejada en el artículo 25 CI no impone que sean distintos sujetos los que juzgan la causa principal y los que juzgan sobre las medidas cautelares adoptadas, ya que las resoluciones sobre la situación personal y patrimonial no implican «un juicio sobre el fondo de la *res iudicanda* idóneo para determinar (o hacer aparecer) un prejuicio que afecte a la imparcialidad de la decisión definitiva sobre la responsabilidad del imputado», ya que consisten y se acaban con la verificación de las condiciones que justifican la restricción temporal (22).

A nuestro juicio el Tribunal Constitucional italiano, más que obrar de acuerdo con criterios jurídicos y técnicos, ha decidido en base a motivos políticos o, si se quiere, por razones de eficacia y funcionamiento

de las instituciones. Antes ya hemos dicho que la implantación de los Juzgados de lo Penal en España era la consecuencia de la necesidad de separar la función instructora de la juzgadora, ya que una toma de postura en la primera determina una influencia en la segunda, por lo cual el proceso lógico de decisión pierde su imparcialidad y objetividad. Esa pérdida de imparcialidad y objetividad se produce también (y de forma «congénita») cuando el magistrado que debe juzgar en forma definitiva sobre el fondo del asunto previamente ya ha tenido que decidir sobre las medidas cautelares, puesto que la confirmación o revocación de las mismas supone una necesaria toma de postura.

b) Juez de las Diligencias Preliminares (GIP)

El *Juez de las Diligencias Preliminares* («Giudice per le indagini preliminari», conocido o abreviado con las siglas GIP) (23) se constituye en cada Tribunal y Pretura pudiendo existir distintas Secciones en los Tribunales y Preturas mayores. El GIP resuelve a instancia de parte en el procedimiento penal aquellas funciones que sean de su competencia (prisión preventiva, escuchas telefónicas, registros domiciliarios, archivo, remisión a juicio, admisión de prueba, etc).

Hasta 1988, año en que se publicó el DPR 447/1988, de 22 de septiembre, que aprueba el nuevo Código Procesal penal, y que derogó el artículo 44 de la Ley 12/1941, del Ordenamiento judicial, existía un Juez de Instrucción que era un órgano de la estructura judicial ordinaria, ya que era autónomo, tanto del Tribunal como de su Presidente, aunque su sede era la misma que la del Tribunal. En la actualidad, sin embargo, el GIP constituye una parte o sección ordinaria pero especializada de la Pretura o del Tribunal.

La importancia del GIP no radica, sin embargo, en su consideración o no de órgano autónomo de la organización judicial, sino en el cambio profundo operado en la estructura del procedimiento penal. El nuevo Código ha optado por un sistema acusatorio puro, lo que se traduce en que la instrucción descansa sobre el Ministerio Fiscal. Este se convierte así en el «órgano para la investigación» y el GIP en el «órgano de la investigación», es decir, el GIP adolece de funciones indagatorias, constituyéndose en una tercera parte, cuya característica es la de ser completamente ajeno a la instrucción (24).

El GIP interviene tan sólo en situaciones tasadas, a instancia de parte y, lo que es más importante, en salvaguardia de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el procedimiento penal (libertad, escuchas, registros, etc.). Esa situación de «ajenidad» de las investigaciones se demuestra, entre otras cosas, por el hecho de que el GIP no posee los autos originales en lo que se fundamenta la instrucción. El lugar de éstos es la oficina del Ministerio Fiscal, si bien siempre cabe la posibilidad de solicitarlos.

El GIP también es el encargado de tutelar el «resultado de las investigaciones», pues sobre él recae la responsabilidad de archivo de las actuaciones, remisión a juicio o la continuación de las investigaciones (en éste último caso, controla o determina, no lo que el Ministerio Fiscal «tendrá que hacer» sino lo que «ha hecho»).

Por último, el Juez de las Diligencias Preliminares tiene ciertas facultades decisorias que inciden en el procedimiento, si bien las mismas no suponen una alteración de su configuración como tercero ajeno al proceso: la admisión de las pruebas a celebrar en el juicio oral y la aprobación de los acuerdos a los que hayan llegado imputado y Ministerio Fiscal sobre el tipo del delito y su pena. La primera constituye una especie de antejuicio y la segunda una consecuencia más de ese papel ajeno a la instrucción pero garante de los derechos fundamentales del ciudadano.

La figura del GIP, que no existe en nuestro ordenamiento, es un mecanismo de indudable trascendencia de cara a asegurar la imparcialidad del juez en decisiones procesales que afectan al fondo del asunto. Piénsese, por poner un sólo ejemplo, en la utilización de la prisión preventiva como mecanismo para la obtención de pruebas (25).

E) Tribunal de Vigilancia Penitenciaria

En las circunscripciones o distritos de cada Tribunal de Apelación existe un *Tribunal de Vigilancia Penitenciaria* (26), al cual competen funciones decisorias en primer y segundo grado. Estas últimas en relación con los recursos planteados contra determinadas resoluciones del Juez de Vigilancia Penitenciaria, ya que no todas son recurribles ante el Tribunal (así por ejemplo en materia de trabajo penitenciario o de disciplina, el único recurso pertinente es el de casación). En primer grado desarrolla, sin embargo, funciones paralelas a las del Juez de Vigilancia Penitenciaria, aunque, posiblemente, cualitativamente más importantes, como por ejemplo evaluar los informes emitidos por los asistentes sociales, la revocación anticipada de las medidas de seguridad, la admisión o revocación del régimen abierto, la concesión o revocación de las reducciones de pena, rehabilitación, etc.

Este Tribunal tiene una composición mixta y lo forman además de todos los titulares de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria del distrito judicial, una serie de profesionales expertos en psicología, psiquiatría, criminología clínica y asistentes sociales. Las resoluciones se adoptan dentro del Tribunal por un colegio de número par formado por el Presidente, un magistrado de vigilancia del distrito y dos expertos.

F) Tribunal de Menores

El *Tribunal de Menores* («Tribunale per i Minorenni») (27) es el eje fundamental sobre el que pivota el ordenamiento judicial de los menores (28). Se trata de un órgano especializado (como lo demuestra su composición, de la que hablaremos luego) que no tiene sólo facultades represivas sino también de tutela y de prevención en favor de los menores.

Fue creado mediante Real Decreto Ley 1404/1934 (disposición que ha sido modificada posteriormente) y tiene su sede en el mismo lugar que el Tribunal de Apelación, con el que comparte también demarcación.

La especialización del órgano deriva de dos hechos: por una parte, por la adscripción de magistrados de carrera dedicados exclusivamente a las materias de las que el Tribunal es competente: por otra, por su composición mixta, es decir, está formado por jueces de carrera y legos o expertos, designados entre pedagogos, psicólogos, psiquiatras, antropólogos especializados en materia criminal y biólogos, todos mayores de 30 años. Es interesante subrayar la paridad de sexos entre estos últimos ya que los dos expertos que forman el colegio sentenciador han de ser un hombre y una mujer. Los jueces legos son nombrados por el Jefe del Estado, a propuesta del Consejo Superior de la Magistratura para un período de tres años (art. 50 Ley 12/1941), pudiendo ser renovados. No trabajan en exclusiva para el Tribunal, es decir, compatibilizan su actividad profesional diaria con la de juez de menores.

El Tribunal de Menores es competente para conocer de todos los delitos cometidos por los menores entre 14 y 18 años y todo lo que les rodea, extendiéndose para algunos casos hasta los 25 años de edad (vigilancia penitenciaria, rehabilitación, etc.). Tiene también competencia administrativa (art. 25 Ley 1404/1934, y las modificaciones introducidas por la 888/1956) en relación con las medidas re-educativas aplicables a menores por parte de la Administración (internamiento en centros especiales, etc.). En materia civil tiene competencia en relación con las adopciones y, muy importante, es el garante de la realización efectiva del derecho/obligación fundamental a la educación (art. 30 CI).

En el Tribunal de Menores uno o más magistrados desarrollan las funciones de Juez para las Diligencias Preliminares, con dos particularidades: una, que no están constituidos en Sección y, otra, que la oficina del GIP está compuesta por un Juez de carrera y dos legos, una mujer y un hombre del mismo Tribunal. La

instrucción la lleva a cabo una oficina específica del Ministerio Fiscal, que está servida por magistrados que dependen directamente del Fiscal General del Estado («Procuratore Generale della Repubblica»).

G) El Tribunal de Apelación

El *Tribunal de Apelación* («Corte di appello») tiene una circunscripción territorial superior a la de los Tribunales Ordinarios, si bien no coincidente con la de las Regiones. Actualmente existen 26 Tribunales de apelación radicados en las capitales de las veinte regiones italianas y los otros seis en capitales de provincia (principalmente del Sur de Italia: Salerno, Lecce, Reggio-Calabria, Messina, Catania, Caltanissetta y Brescia). Al igual que sucedía con las Preturas existe la posibilidad de establecer Sedes destacadas del Tribunal de Apelación (actualmente existen tres: en Cerdeña, Puglia y Trentino-Alto-Adigio).

Cabe establecer secciones ordinarias, las cuales pueden ser Civiles, Penales o mixtas. En todo caso hay que tener en cuenta que para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales se requiere la presencia y firma de tres magistrados.

Al Presidente de la *Corte d'appello*, junto con el Fiscal-Jefe («Procuratore Generale»), le corresponden poderes de vigilancia sobre todas las oficinas judiciales radicadas en su demarcación, al igual que sucede con los Presidentes de nuestros Tribunales Superiores de Justicia. Desde la perspectiva del derecho fundamental al juez preconstituido por Ley (art. 25 CI) hay que subrayar que el artículo 55.4 de la Ley 12/1941 habilita para que el Presidente pueda presidir cualquiera de las Secciones de la Corte. Si se entiende que esta habilitación funciona literalmente, supondría una violación del citado derecho fundamental, por lo que debe ser entendida en el sentido que el Presidente podrá formar parte de los turnos para presidir el colegio que lleva a cabo funciones juzgadoras y no en la posibilidad de asumir la presidencia en causas determinadas como se ha venido realizando. Sobre el punto no hay ningún pronunciamiento de la *Corte costituzionale* (29).

La competencia del Tribunal de Apelación consiste, básicamente, en resolver los recursos interpuestos contra las sentencias penales dictadas por los Pretores y contra las sentencias penales y civiles dictadas por los Tribunales Ordinarios, si bien puede actuar como órgano jurisdiccional de primera instancia en materias muy concretas (ejecución de sentencias canónicas en materia matrimonial, reconocimiento de sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales extranjeros, etc.).

H) Tribunal del Jurado (30)

El *Tribunal de Jurado* («Corte di Assise» (31)) no es una innovación de la Segunda República italiana, ya que cuenta con antecedentes históricos (República de Bolonia -1796-, de Roma -1798-, Constitución de Nápoles de 1798 o de Sicilia de 1812, Reino de Cerdeña -1848, Estatuto Albertino-, etc.) si bien su existencia no ha sido ininterrumpida (época fascista). Este modelo de Tribunal, al igual que el Tribunal de Apelación antes examinado, es de importación francesa. Actualmente se encuentra regulado por la Ley 287/1951, de 10 de abril.

Está formado por dos magistrados de carrera (pertenecientes uno al escalafón de Magistrados del Tribunal de Apelación y, otro, al de Tribunal Ordinario) y seis jueces legos. Los ocho miembros constituyen un órgano colegiado único que juzga, no sólo sobre hechos, sino también sobre el derecho.

La inclusión de los jueces legos es desarrollo del artículo 102 CI, que establece la participación del pueblo en la Administración de la Justicia. Para ser Juez del Pueblo se requiere la ciudadanía italiana, gozar de los derechos civiles y políticos, tener buena conducta moral (?), no ser mayor de 65 ni menor de

30 años y tener la instrucción básica. No pueden formar parte del Jurado los magistrados y personal de la Administración de Justicia, miembros de las fuerzas armadas o de la policía, o los ministros de cualquier culto o religión. Como hecho de interés hay que subrayar que hasta la Ley 1441/1956 sólo podían formar parte del jurado los hombres. Desigualdad sexual que no acabaría en 1956, pues la citada Ley estableció que tres hombres debían formar parte, como mínimo, del jurado. La igualdad total o la desaparición de los condicionantes de sexo sólo ocurriría en 1978 con la promulgación de la Ley n.º 74, de 24 de marzo. El cargo de Juez Popular es un derecho y al mismo tiempo una obligación (32).

La circunscripción territorial del Tribunal del Jurado suele coincidir con la del Tribunal de Apelación, si bien puede existir más de un Tribunal del Jurado en el territorio correspondiente al Tribunal de Apelación. Cabe, también, establecer Secciones (Ley 14/1984, de 21 de febrero).

La competencia básica del Tribunal del Jurado es la de juzgar aquellos delitos que tienen una mayor repercusión social y, en concreto, aquellos delitos para los cuales la ley establece la pena de cadena perpetua o de reclusión superior a veinticuatro años, los delitos de los artículos 579, 580, 584, 600-602 del Código Penal, los delitos previstos en la disposición final XII de la Constitución, los previstos en la Ley 962/1967, así como los delitos contra la personalidad del Estado siempre que tengan aparejada una pena superior a los diez años.

I) Tribunal de Apelación del Jurado

El *Tribunal de Apelación del Jurado* («Corte di Assise di Appello») tiene la misma composición que el de primera instancia (si bien los dos magistrados de carrera han de tener un rango superior, es decir, ambos han de tener categoría de Tribunal de Apelación y uno de ellos la de Presidente de Sección). Se trata de un órgano autónomo del Tribunal de Apelación, si bien usa su oficina o estructura orgánica.

La circunscripción territorial es la misma que la de los Tribunales de Apelación, con la posibilidad, también, de establecer distintas secciones.

La competencia del Tribunal de Apelación del Jurado es exclusivamente la de conocer los recursos contra las Sentencias y resoluciones dictadas por el Tribunal del Jurado, si bien con las limitaciones propias de los recursos de apelación, es decir, en base a un procedimiento eminentemente escrito, lo que conduce a una pérdida del sentido natural del jurado de juzgar sobre los hechos en base a un conocimiento y convencimiento directo (33). Su instauración se debe al mandato constitucional de la obligación de motivar las sentencias, lo que condujo a eliminar la posibilidad de que el jurado se pronunciase simplemente a través de un sí o de un no, lo que unido al mandato, deducido del anterior, de un segundo grado en las sentencias penales (independiente de la casación) llevó a la creación del mismo (34).

J) Tribunal Supremo de Casación

El *Tribunal Supremo de Casación* («Suprema Corte di Cassazione» normalmente abreviada como «Corte di Cassazione») constituye el vértice superior de la organización judicial italiana. Tiene su sede en Roma y extiende su jurisdicción sobre todo el territorio nacional.

La Constitución italiana no regula explícitamente la estructura y las funciones del Tribunal Supremo, si bien alude a la misma en cuatro distintas ocasiones (arts. 104.3, 106.3 y 111 párrafos 2 y 3), de lo que se deduce su reconocimiento y el mantenimiento de las líneas esenciales atribuidas por el ordenamiento preconstitucional, en otras palabras, la Constitución no introduce ninguna novedad destacable. Respecto de la organización se dice que tendrá un Presidente y un Fiscal General; del *status* de sus componentes

señala que estará formada por «Consiglieri di cassazione»; del recurso de casación establece su procedencia contra todas las sentencias (dictadas por órganos jurisdiccionales ordinarios o especiales) que afecten a la libertad del individuo por infracción de ley (la Constitución señala el mínimo, lo que permite ampliar al Legislador las competencias y las garantías) (35).

El Tribunal Supremo tiene como función asegurar la observancia de la Ley y una interpretación uniforme de la misma, la unidad del derecho subjetivo nacional y el respeto de los límites de las distintas jurisdicciones. Es también competente para conocer de determinados conflictos de competencia y atribuciones (art. 65 de la Ley 12/1941) (36).

Está dividido en secciones, tres civiles, seis penales y una de trabajo. Lo integran un Presidente, un Presidente adjunto, los Presidentes de Sección y aproximadamente unos 350 Magistrados («Consiglieri») (art. 66 de la Ley 12/1941) (37). Las sentencias requieren la firma de cinco votantes (art. 67). Pueden actuar en Sala (todas las Secciones unidas) y en Secciones ordinarias. Hay que señalar que el Presidente del Tribunal Supremo puede presidir cualquier Sección, lo que obviamente -por los razonamientos antes expuestos sub g)- puede conducir a una vulneración del derecho al juez predeterminado por la ley establecido en el artículo 25.1 CI.

Además de realizar funciones jurisdiccionales el Supremo italiano también desarrolla tareas de carácter administrativo, entre las que hay que destacar la Oficina del Maximario («Massimario»). La importancia de la misma radica en su cometido unificador de la jurisprudencia, ya que, básicamente, se dedica a extraer las interpretaciones del ordenamiento jurídico contenidas en las sentencias («máximas») y difundirlas, no sólo entre los miembros de la judicatura, sino también entre otros colectivos. Para llevar a cabo dicha tarea se sirve de soporte informático conectado a red, así como de la publicación de varias revistas. Dicha oficina está compuesta por Magistrados con rango de Supremo y de Apelación (cfr. art. 68 Ley 12/1941, DPP 30 octubre 1971, DPR 322/1981, de 21 de mayo).

3. Secciones especializadas

La creación de las Secciones especializadas permite al Legislador italiano integrar las jurisdicciones especiales en el seno de la jurisdicción ordinaria. Tienen su reconocimiento constitucional en el artículo 102, el cual, inmediatamente a continuación de prohibir el establecimiento de jueces especiales y extraordinarios, añade que «*solamente pueden crearse en los órganos judiciales ordinarios secciones especializadas para determinadas materias, incluso con la participación de ciudadanos ajenos a la magistratura*». Ello permite la especialización de la jurisdicción sin tener que recurrir a las jurisdicciones especiales, algo que como ya hemos visto no ha sido posible, a pesar de la creación de numerosas Secciones Especializadas. Es decir, el legislador italiano podría haber eliminado las jurisdicciones especiales convirtiéndolas en Secciones Especializadas (con la excepción de la militar, contable y administrativa, que tienen expreso reconocimiento constitucional) (38). En todo caso hay que subrayar la posibilidad constitucional de especializar la jurisdicción ordinaria contando con la participación de expertos en la materia objeto de la Sección y sin que dichos expertos formen parte o provengan de la magistratura ordinaria. Ello permite diversas formas de acceso a la titularidad de la jurisdicción.

Puesto que las Secciones Especializadas según el artículo 102 CI se constituyen «en» los órganos judiciales, están sometidas a la estructura administrativo-judicial de los órganos ordinarios, es decir, a los Presidentes y Salas de Gobierno de los Tribunales. Interpretación respaldada por la sentencia 76/1961 de la *Corte costituzionale*. Junto a ese criterio, digamos de tipo administrativo, también se ha utilizado el criterio numérico como medio para no establecer jueces especiales dentro de la propia jurisdicción ordinaria (39), y de esta forma los profesionales que forman el colegio juzgador están en minoría respecto de los

magistrados de carrera. Por último, hay que recordar algo que ya hemos mencionado, y es que el Tribunal Constitucional italiano ha señalado que el criterio determinante para establecer si un órgano es especial u ordinario depende de su vinculación con el Consejo Superior de la Magistratura (cfr. sentencia 4/1986). Todo ello lleva a concluir que se tratan de órganos de la jurisdicción ordinaria y no de jueces especiales dentro de la misma (40).

Otra cuestión es la de si las Secciones Especializadas constituyen órganos del Poder Judicial, o si por el contrario se trata de una mera organización del trabajo judicial ordinario que no conlleva una titularidad de la función. Sobre este punto la doctrina no es pacífica. Los mantenedores de la segunda lo hacen en base a los mismos razonamientos expuestos en el párrafo anterior. Los de la primera en base a la individualización de tres factores que los diferencian del resto: el primero es el reconocimiento constitucional, reconocimiento que no opera para los restantes órganos, excepto el Tribunal Supremo. El segundo el de su composición: se trata de órganos formados por magistrados de carrera y personas expertas pero totalmente ajenas a la magistratura. Y el tercero el de su competencia: tienen un campo de actuación tasado en función de la materia y no del volumen de asuntos. Esas tres razones impiden identificarlas con las Secciones ordinarias, que como ya hemos visto no reúnen ninguna de estas tres características.

En mi opinión, siguiendo al prof. PIZZORUSSO (41), se tratan, no de órganos judiciales propiamente dichos, sino de un género particular de las Secciones ordinarias. En todo caso, esta particularidad, es la que justifica que las examinemos en un apartado distinto.

Puede haber Secciones Especializadas en los Tribunales Ordinarios, en los Tribunales de Apelación y en el Tribunal Supremo. El criterio de exposición que seguiremos no es el orgánico, sino el material, ya que nos parece más ilustrativo y, por supuesto, más comprensible. Así existen las siguientes Secciones Especializadas:

A) Toxicodependencia

En materia de *toxicodependencia*, reguladas en la Ley 685/1975, de 22 de diciembre, que sólo prevé su constitución en los Tribunales que sean capital de «distrito» judicial -la circunscripción del Tribunal de Apelación-. Tienen una composición paritaria entre jueces de carrera y expertos. Estos dos últimos son nombrados por el Consejo Superior de la Magistratura en base a la propuesta efectuada por el Presidente del Tribunal de Apelación, quien previamente ha de dar audiencia al Comité Regional de Prevención de Toxicodependencias («Comitato regionale di prevenzione delle tossicodipendenze»). Pueden existir Secciones en el Tribunal Ordinario y en el Tribunal de Apelación, siendo su composición idéntica, si bien cambia la categoría profesional de los magistrados de carrera. Las Secciones del Tribunal de Apelación tienen como función conocer en segunda instancia de los recursos formulados contra las resoluciones dictadas por las Secciones del Tribunal Ordinario.

B) Agrícola

En materia *agrícola*, reguladas por la Ley 320/1963, de 2 de marzo, si bien ésta debe ser interpretada a la luz de lo dispuesto en la sentencia de la Corte costituzionale 53/1970 y la circular del Consejo Superior de la Magistratura de 15 de julio del mismo año. Están formadas por tres magistrados de carrera y por dos expertos sorteados entre un censo de ocho personas elaborado por el Ministerio de Agricultura previa audiencia de los sindicatos agrícolas más representativos. El nombramiento de los expertos, por un período de dos años, corresponde efectuarlo al Presidente del Tribunal de Apelación en delegación del Consejo

Superior de la Magistratura. Al igual que en el anterior existen Secciones en los Tribunales Ordinarios y en los de Apelación.

C) Menores

En materia de *menores*, reguladas por el RDL 1404/1934, Ley 1441/1956, de 27 de diciembre, Ley 532/1977, de 8 de agosto, además del artículo 58 de la Ley 12/1941, que conocen de los recursos formulados contra las resoluciones dictadas por los Tribunales de Menores, compuestas por tres magistrados de carrera y dos expertos en la materia (un hombre y una mujer). En esta Sección, a diferencia del Tribunal de Menores, el colegio que juzga está formado mayoritariamente por magistrados de carrera, algo que ha sido lógicamente criticado pues no mantiene el criterio especializador e innovador que se sigue en la primera instancia, si bien, de acuerdo con la Ley 272/1989 -art. 4- los jueces togados han de tener experiencia en materia de menores.

Sólo existen en los Tribunales de Apelación, pues recuérdese que la competencia de primer grado la tiene el Tribunal de Menores.

D) Responsabilidad disciplinaria

En materia de *responsabilidad disciplinaria* de ciertas categorías profesionales, como periodistas (Ley 308/1969), geólogos (Ley 616/1966), biólogos (Ley 396/1967), peritos agrícolas (Ley 434/1968) o ingenieros agrónomos (Ley 3/1976), que tienen competencia para conocer de los recursos formulados contra las resoluciones adoptados por los Colegios profesionales en materia disciplinaria. Los dos expertos ajenos a la magistratura son designados por un período determinado (y no renovable), o bien por el Consejo Superior de la Magistratura, o bien por el Presidente del Tribunal de Apelación, sobre una lista elaborada por los propios Colegios.

E) Comisión de Justicia Gratuita

Una Sección que no desarrolla cometidos jurisdiccionales, sino administrativos, pero muy relacionados con la impartición de la justicia, es la *Comisión de Justicia Gratuita* («Commissione per il gratuito patrocinio»), constituida en los Tribunales Ordinarios, de Apelación y de Casación, tiene como finalidad la realización del mandato constitucional de dar justicia a las personas que no tienen medios suficientes (art. 24.3 CI) (42), vigilando la forma en que se lleva a cabo la asistencia Gratuita al objeto de que los problemas judiciales de los no habientes sean tratados con la adecuada diligencia. Sin embargo su dotación económica, personal y presupuestaria es muy inferior a la necesaria para llevar a cabo su cometido, lo que las convierte en ineficaces e inoperantes. Las Comisiones están compuestas por tres miembros: un Magistrado, un Fiscal y un Abogado.

V. ORGANIZACIÓN DE LAS JURISDICCIONES ESPECIALES

En este apartado describiremos la organización (competencias, órganos, forma de gobierno, reclutamiento ...) de las llamadas jurisdicciones especiales, es decir, aquellas que tienen potestad para juzgar y

hacer ejecutar lo juzgado pero que no pertenecen al aparato u organización judicial ordinaria. Empezaremos por orden de mayor a menor importancia (al menos cuantitativamente): la administrativa, la tributaria, la de las aguas, la contable y la militar.

1. La jurisdicción administrativa (43)

En Italia no existe una neta separación de competencias en función de la materia en el sentido de que todos los conflictos entre Administración y ciudadano, o entre Administraciones Públicas entre sí, son competencia administrativa, ya que la jurisdicción ordinaria conoce también parte de esos conflictos. El criterio delimitador de la competencia es la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos. Cuando se trate de ventilar un conflicto que afecte a un derecho subjetivo la competencia corresponderá a la jurisdicción ordinaria (con excepciones como luego veremos); cuando lo que se discuta sea un interés, la competencia será de los Tribunales administrativos. El problema radica, evidentemente, en saber cuándo estamos ante la presencia de uno o de otro. En palabras de PIZZORUSSO esa distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos constituye un lastre del pasado que debería ser eliminada ya que nada bueno se ha obtenido y se obtiene de ella, postura mantenida por buena parte de la doctrina italiana.

Para llegar a comprender las competencias propias de la jurisdicción administrativa es necesario hacer un brevísimo excursus sobre la formación y creación de la jurisdicción administrativa. Bajo los efectos de una política garantista judicial en relación con la Administración consecuencia de la revolución francesa se eliminaron en 1865 (Ley 2248/1865, de 20 de marzo) los Tribunales Administrativos existentes (heredados de los Estados preunitarios italianos), por lo que se procedió a un reparto de competencias: al juez ordinario le correspondía conocer de los derechos y a la autoridad administrativa le correspondía conocer de otras situaciones jurídicas no calificables como derechos subjetivos, sino como intereses. Por otra parte, el juez ordinario tampoco podía anular el acto administrativo, pues ello hubiese supuesto una interferencia en la aplicación del principio de separación de poderes. Esa postura limitativa también era consecuencia de la desconfianza en los jueces propia de la revolución francesa.

Esta diferenciación influyó en la sucesiva formación del sistema de justicia administrativa, la cual se constituyó sobre las competencias que no habían sido entregadas al juez ordinario y que habían quedado en poder de la Autoridad Administrativa. Cuando cada vez se hace más evidente la necesidad de establecer controles de tipo jurisdiccional, éstos no se harán sobre la base de aumentar las competencias de la jurisdicción ordinaria, sino sobre la base de ir creando una jurisdicción especial, cuyas competencias eran las que heredaba de la Autoridad Administrativa, es decir, los intereses legítimos. El sistema italiano actual de justicia administrativa es, básicamente, aquél que se formó en la última mitad del siglo pasado.

El punto negro de ese ordenamiento es el del criterio de atribución de materias, punto sobre el que la doctrina es coincidente en señalar la necesidad de su reforma, lo que no es tarea fácil, ya que el criterio delimitador está establecido en la propia Constitución (art. 113), por lo que un cambio obligaría a una previa reforma de la Constitución. Reforma difícil si se tiene en cuenta la evolución legislativa general en materia jurisdiccional y a la que hemos hecho referencia al principio de este trabajo: la ley que regula la jurisdicción ordinaria sigue siendo la de 1941, sucesivamente «parcheada» pero sin haber conseguido (o querido) instituir un sistema normativo orgánico.

La distinción entre derechos subjetivos e interés legítimo, como criterio delimitador de competencias, ha sido jurisprudencialmente establecido en las sentencias de 24 de julio de 1891 del Tribunal Supremo y las 1 y 2 de 1930 del Consejo de Estado. El derecho subjetivo se considera, por la jurisprudencia citada, como aquella situación jurídica directamente tutelada por la norma, cuya expresión máxima es la propiedad. El interés legítimo se considera aquella situación jurídica en la que como consecuencia de la actividad admi-

nistrativa desarrollada en interés general se incide sobre los intereses de los ciudadanos (44).

Los únicos supuestos claros de competencia exclusiva de la jurisdicción administrativa son: los conflictos relativos a la función pública, incluidas las relaciones de trabajo a pesar de que bajo este perfil se ventilan controversias relativas a derechos subjetivos, y la concesión de bienes y servicios (45). Sin embargo, el resto de los supuestos están mezclados, así por ejemplo en materia de expropiaciones la competencia está dividida: al juez ordinario corresponde la indemnización de daños y perjuicios y la reversión integral del bien; al administrativo la reversión parcial. En materia de urbanismo la concesión, modificación y reforma de licencias, sanciones así como la incidencia de los planes de urbanismo son materia del juez administrativo; sin embargo cuando un tercero se sienta afectado por una construcción ilegalmente autorizada acudirá al juez ordinario, al cual también deberá recurrir para ciertas sanciones en la misma materia. Como puede apreciarse muy distinto del criterio subjetivo utilizado por nuestra Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 24) o el subjetivo y material de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa (arts. 1-6).

Desde la perspectiva organizativa hay que subrayar que hasta 1982, año en que se publicó la Ley 186, de 27 de abril, la jurisdicción administrativa tenía una doble estructura: por un lado los Tribunales Administrativos Regionales (TAR) y por otro el Consejo de Estado, y ambos órganos con distintos órganos de gobierno. La citada ley 186/1982 ha unificado la organización jurisdiccional administrativa, configurándola como un complejo unitario, es decir, formado por varios órganos interrelacionados entre sí y que tienen un fin común: la administración de la justicia administrativa. Ello ha conducido a: - la instauración de un único Consejo de Presidencia («Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa»), con sede en Roma, que gestiona toda la parte burocrática de la jurisdicción así como la gestión del personal; - la unificación de la carrera de los jueces administrativos; - la unidad de las garantías jurisdiccionales, de las causas de incompatibilidad, del tratamiento económico, de procedimientos disciplinarios, etc.

Los órganos de la jurisdicción administrativa son dos: 1.- *Los Tribunales Administrativos Regionales* (TAR), que son objeto de expresa mención en el artículo 125 CI, al establecer que «*en la Región se crearán órganos de justicia administrativa de primer grado ... pudiéndose establecer secciones destacadas en sede distinta a la de la capital de la Región*» (46). De este precepto constitucional se deducen dos cosas (además de la existencia o necesidad de crear a los TAR): en primer lugar, que se trata de órganos que extienden su jurisdicción al territorio de cada una de las veinte Regiones italianas, teniendo su sede en la capital regional, si bien pueden tener sedes destacadas en capitales de provincia de la misma Región. A diferencia de la jurisdicción ordinaria, la administrativa hace coincidir su circunscripción territorial con la administrativa (47).

En segundo lugar, la obligatoriedad de la doble instancia en relación con los conflictos en los que intervenga la Administración local y la regional. A pesar de que no existe obligación constitucionalmente exigible, el Legislador italiano ha establecido, con carácter general la doble instancia: la primera ante el TAR; la segunda ante el Consejo de Estado.

En cuanto a la estructuración interna hay que advertir que se puede dividir el órgano en Secciones, las cuales han de estar formadas, como mínimo, por cinco miembros. Estas Secciones tienen la particularidad de que la ley obliga a la rotación anual de uno o dos de sus miembros, lo que permite una cierta renovación de las mismas.

2. El *Consejo de Estado*, que tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede en Roma. Se considera un órgano de relevancia constitucional, ya que la Constitución hace varias referencias al mismo (arts. 100, 103, 111 y Disposición Transitoria VI), lo que lo hace un órgano de carácter permanente, tanto en lo que se refiere a su existencia, como en lo relativo a sus funciones, lo que implica, que una modificación de las mismas requiere una previa reforma de la Constitución.

Las funciones que lleva a cabo son dobles: jurisdiccionales y consultivas. En la vertiente jurisdiccional la competencia del Consejo de Estado es, básicamente, la de conocer de los recursos de apelación formula-

dos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos Regionales, si bien en ciertas materias concretas actúa como juez de primera y única instancia.

Para terminar este apartado debemos hacer una referencia a la forma de acceso a la magistratura administrativa (48), cuyos magistrados acceden al cargo a través de una oposición específica, distinta a la de los jueces ordinarios, que tiende a seleccionar a personas con una cierta reconocida preparación. El sistema de acceso a la carrera jurisdiccional administrativa ha sido regulado unitariamente por la Ley 186/1982, si bien están previstas diversas formas (manteniendo en este sentido la anterior regulación): 1.- A magistrado del TAR se accede mediante concurso-oposición (evaluación de méritos y examen de conocimientos) o bien mediante concurso, al que sólo pueden participar los licenciados en derecho que hayan ejercido como abogados (49) o los que hayan obtenido una plaza como funcionarios públicos (profesores de Universidad, Abogados del Estado, etc.). 2.- A magistrado del Consejo de Estado se accede de tres maneras: un 50 por 100 por promoción entre los magistrados del TAR con más de cuatro años de servicio, un 25 por 100 por concurso/oposición entre juristas cualificados y el otro 25 por 100 corresponde designarlo al Gobierno, si bien se le han limitado las posibilidades de discrecionalidad en base a restringir las personas que pueden ser designadas y reforzando el procedimiento de valoración de los requisitos.

2. La jurisdicción tributaria (50)

Se trata de una jurisdicción que se ha consolidado recientemente, ya que su creación (o mejor dicho, la adaptación de los antiguos órganos, procedimientos y garantías a unos nuevos en los que el contribuyente encuentra una mayor protección) obedece a dos Decretos Legislativos del año 1992: los números 545 y 546 (que desarrollan la Ley de Bases 413/1991). La jurisdicción tributaria se ha diseñado de manera muy similar a la ordinaria: se ha establecido la independencia de los miembros llamados a juzgar los conflictos y se ha creado un órgano autónomo similar al Consejo Superior de la Magistratura, el denominado Consejo de Presidencia de la Justicia Tributaria, que tiene como función tutelar y controlar el correcto desempeño de la función jurisdiccional tributaria. El modelo que se ha seguido para su regulación ha sido el del Consejo Superior de la Magistratura, si bien su composición es exclusivamente togada, ya que lo componen seis miembros, tres de los cuales elegidos entre los presidentes de Comisión o de Sección y tres jueces tributarios (corresponde su elección a todos los miembros de las Comisiones Tributarias). Su función es la de permitir el autogobierno de los miembros de las Comisiones y garantizar la independencia de los jueces tributarios del poder político, tal y como dispone el artículo 108 párrafo 2 de la Constitución italiana.

La jurisdicción tributaria es competente para aquellos litigios que tienen naturaleza tributaria, es decir, cuando la Administración tributaria sea una de las partes en conflicto y exista una presunta obligación de naturaleza tributaria. En cualquier caso se trata de una competencia establecida en función de la materia, lo que obliga a encuadrar el supuesto conflictual en alguno de los casos establecidos en el artículo 2 del Decreto 546/1992. En esta norma se señalan los impuestos que son objeto de la jurisdicción tributaria (impuestos estatales -IVA, IRPF...-, regionales -impuesto de circulación, ...-, locales -contribución urbana, ...- y provinciales -tasas por la ocupación de espacios y áreas públicas, ...-), señalando la jurisprudencia que afecta no sólo al impuesto en sí mismo sino también a todo aquello coligado (hecho imponible, devolución, cobro, sanciones, intereses, etc.), excepto la determinación del tipo impositivo en aquellos casos en que la ley otorgue un margen de discrecionalidad a la Administración, ya que en este supuesto es competente la jurisdicción administrativa por entenderse que se trata de un acto consecuencia de la potestad discrecional de la Administración.

Los órganos que la componen son dos:

1.- Las *Comisiones Tributarias Provinciales*, que juzgan en primera instancia. Tienen su sede en cada

capital de provincia. Están compuestas, como mínimo, por tres miembros, uno de los cuales es el Presidente (es designado entre los magistrados ordinarios, administrativos o militares).

2. Las *Comisiones Tributarias Regionales* que juzgan en segunda instancia los recursos interpuestos contra las sentencias dictadas por las Comisiones Provinciales. Tienen su sede en la capital de la Región. Contra las sentencias dictadas por éstas cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Tienen la misma composición de las Comisiones Provinciales.

Los miembros que componen las Comisiones Tributarias son (o pueden ser), en términos generales, magistrados ordinarios, administrativos o militares (cualificación que se exige, como se ha dicho, para ocupar la Presidencia de las Comisiones), Abogados del Estado jubilados (al respecto hay que tener en cuenta que la pensión en Italia está determinada por el número de años trabajados (30) y no por la edad, por lo que una persona con 50 años puede jubilarse), funcionarios de la Administración del Estado o de otras Administraciones siempre que hayan prestado servicio a la misma por un período mínimo de diez años, dos de los cuales ocupando un puesto que requiera una licenciatura en derecho, economía o equivalente (ciencias políticas o estadística), profesores de Universidad y de Instituto en materias afines a derecho y economía y censores de cuentas y economistas con un número determinado de años de ejercicio profesional (arts. 3, 4 y 5 de la Ley 545/92). Las Comisiones pueden funcionar en Secciones, a cuyo objeto el Presidente de cada una de las mismas, al iniciarse el año, deberá establecer su composición, procurando que exista una adecuada paridad entre los miembros en función de los distintos cuerpos de origen.

Para acceder al cargo se requiere: - ser italiano; - no tener más de 72 años en el momento del nombramiento; - estar en posesión de todos los derechos civiles y políticos (no se requiere observar buena conducta); - solicitud del interesado, el cual deberá hacer un elenco y adjuntar todos los méritos reunidos. En el Ministerio de Economía y Hacienda («Ministero delle Finanze») se estudiarán y se hará un baremo de los méritos alegados, tras lo cual se elaborará una lista ordenada según los puntos obtenidos. Serán designados jueces tributarios aquellos que obtengan mayor puntuación. Se trata, en definitiva, de un acceso por concurso de méritos, estableciéndose en el Anexo de la Ley 545/1992 la puntuación correspondiente a cada mérito. Se ha criticado que el sistema favorece a los funcionarios mayores y que no hace distinciones por una especial dedicación a la materia tributaria, lo que puede conducir a un envejecimiento del cuerpo de los jueces tributarios así como a una falta de especialización.

La duración en el cargo es de 9 años en el mismo órgano, por lo que puede extenderse a 18 o más si se cambia antes de llegar a cumplir dicho período. En todo caso hay que advertir que los funcionarios públicos, (incluidos los magistrados) no son incompatibles con sus funciones, por lo que seguirán desempeñando las mismas. Eso viene a aclarar el principio expresamente establecido (art. 11.4 Ley 545/1992) de que el nombramiento y el ejercicio del cargo no supone ningún tipo de vinculación con el Estado, previsión para aquellos jueces tributarios que no provengan de la Administración.

Esta forma de reclutamiento tiene un fundamento teórico elogiado, como es el ensalzamiento de la voluntad y de la capacidad para el ejercicio del cargo como pilares fundamentales, pero que puede conducir a una falta de profesionalización importante. En este sentido hay que destacar la existencia de críticas a la falta de regulación por parte del Legislador ordinario de una carrera y una forma de reclutamiento similar a la de los jueces administrativos. La retribución de los jueces tributarios se establece en función de un mínimo mensual más un plus en función de las sentencias dictadas con algunos correctores.

3. La jurisdicción de las aguas (51)

Es una jurisdicción cuyo origen se remonta a 1916, año en que se promulgó la Ley 1664/1916, de 20 de

noviembre, que instituyó el Tribunal de las aguas públicas. Tres años más tarde se crearon los Tribunales regionales, con el objeto de instaurar una doble instancia jurisdiccional, recayendo en el primero el conocimiento de los recursos formulados contra las sentencias de los segundos.

La jurisdicción de las aguas públicas es una jurisdicción cuya naturaleza se discute, pues para algunos autores se trata de una jurisdicción ordinaria pero especializada, mientras que para otros se trata de una jurisdicción especial. Los favorables a la primera tesis se apoyan en que: los Tribunales Regionales son (según los arts. 64.2 de la Ley 12/1941, del ordenamiento judicial y el 138.2 del Texto Refundido de Disposiciones sobre Aguas e Instalaciones Eléctricas) Secciones Especializadas de los Tribunales de Apelación y que contra las resoluciones de Tribunal Superior de las Aguas cabe recurso de casación. Los favorables a la segunda se apoyan en el hecho de que son tribunales de composición mixta (jueces ordinarios y funcionarios públicos) y que no están directamente tutelados por el Consejo Superior de la Magistratura (al menos respecto del Tribunal Superior) (52). En todo caso, hay que subrayar que existe una más estrecha vinculación entre esta jurisdicción y la ordinaria (comparten sedes, funcionarios, etc.) que con la administrativa (cuya mayor implicación es la de que magistrados del Consejo de Estado forman parte del Tribunal Superior de las Aguas).

La competencia de los órganos de esta jurisdicción es la de resolver los conflictos que afectan a la propiedad hidráulica: propiedad de las aguas, límites de los ríos y lagos, derechos relativos a canalizaciones y uso de aguas públicas, indemnizaciones en los casos de expropiación para la ejecución de obras hidráulicas, resarcimiento de los daños y perjuicios derivados de las obras hidráulicas promovidas por la Administración, indemnizaciones por expropiación de derechos de pesca, así como los recursos de apelación contra las sentencias del Pretor cuyo objeto sean acciones posesorias sobre aguas públicas (art. 140 del Texto Refundido en materia de aguas públicas), que constituye otro ejemplo de esa mayor vinculación de esta jurisdicción con la ordinaria.

Los órganos de esta jurisdicción son los siguientes:

1.- Los *Tribunales Regionales de Aguas Públicas* («Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche»), cuya sede está establecida en algunos Tribunales de Apelación, en concreto, Cagliari, Florencia, Milán, Nápoles, Palermo, Roma, Turín y Venecia, constituyendo una Sección Especializada de los mismos. Su circunscripción se extiende a los de otros Tribunales de Apelación (por ejemplo, el de Nápoles tiene jurisdicción sobre los de Salerno, Bari y Catanzaro)

Están formados por tres magistrados de la jurisdicción ordinaria y tres funcionarios públicos designados por el Consejo Superior de Obras Públicas («Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici»). El colegio que juzga, sin embargo, tiene una composición mayoritariamente judicial: dos de tres.

2. El *Tribunal Superior de las Aguas* que extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional y tiene su sede en Roma. Está formado por un Presidente (cargo que debe recaer sobre un magistrado ordinario), cuatro jueces del Consejo de Estado, tres miembros del Consejo Superior de Obras Públicas y cuatro magistrados del Tribunal Supremo. Para sentenciar se requieren cinco votantes, distribuidos de la siguiente forma: tres magistrados ordinarios, un Consejero de Estado y un técnico en obras públicas.

Es competente para conocer los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Regionales de Aguas Públicas, si bien actúa como órgano de primera y única instancia en aquellos asuntos cuya objeto afecte, no a derechos subjetivos, sino a intereses legítimos. Una vez más aparece este factor terrible de distinción como elemento de ulterior complicación de una organización jurisdiccional ya de por sí tremendamente compleja.

4. La jurisdicción contable (53)

Constituye una de las jurisdicciones de mayor tradición del Estado italiano, ya que el Tribunal de Cuentas («Corte dei conti») fue creado el mismo año de la Unificación (Ley 800/1962, de 14 de agosto), existiendo antecedentes previos en distintos Estados preunitarios. La importancia de dicho órgano queda patente, no sólo por su explícito reconocimiento en la Constitución (arts. 100 y 103) sino también porque entre sus potestades cuenta con la de nombrar a uno de los miembros del Tribunal Constitucional (arts. 135 CI y 2 de la Ley 87/1953).

En la actualidad existe un sólo órgano de la jurisdicción contable, que es el citado Tribunal de Cuentas. Hasta 1966 tenían competencia jurisdiccional en materia contable local los Consejos de la Prefectura («Consigli della Prefettura») (54). El Tribunal de Cuentas es ahora el único órgano, substanciándose ante él el doble grado jurisdiccional: las Secciones conocen en primera instancia y el Pleno conoce en segunda instancia (como puede observarse muy similar a lo que sucede en España con nuestro Tribunal de Cuentas, si bien contra las sentencias dictadas en apelación cabe recurso de casación ante nuestro Tribunal Supremo). Contra las sentencias dictadas en segunda instancia por la *Corte dei conti* no cabe, sin embargo, recurso de casación ante la *Corte di cassazione* sino es por motivos estrictamente jurisdiccionales (art. 111 CI).

El Tribunal de Cuentas, además de desarrollar funciones judiciales, ostenta también funciones de control y funciones consultivas. En relación con la primera se ha señalado que es el único orden jurisdiccional italiano existente en el que aún prevalece una estructura inquisitoria (al respecto se pone como ejemplo el llamado juicio de cuentas (55), en el que los funcionarios públicos son «absueltos» (descargados de culpa) sin participar en el procedimiento y sin que se les informe de su existencia y del resultado del mismo (excepto, obviamente, en el caso que el juicio final no sea favorable).

Las competencias del Tribunal de Cuentas están establecidas, *ad minimum*: en la Constitución, cuyo artículo 103 señala que la *Corte dei conti* tiene jurisdicción en materia de contabilidad pública y en lo que establezcan las leyes. Respecto del primer punto, es decir, qué se entiende «por contabilidad pública» el Tribunal Constitucional (sentencia 17/1965) ha declarado que afecta a todos los entes públicos, no sólo a los estatales, sino también a los regionales y locales, además de los organismos autónomos. Pero no sólo se sigue un criterio subjetivo (por razón de los sujetos), sino también uno objetivo: el manejar o gestionar fondos públicos. La jurisdicción contable se extiende tanto a la aprobación de las cuentas rendidas por la Administración, como a la determinación de la responsabilidad contable en la que incurran todos aquellos que manejen fondos públicos. Respecto del segundo punto (materias atribuidas por ley), hay dos precedentes: uno, el de la Ley 703/1933, de 27 de junio, que atribuye al Tribunal de Cuentas el conocimiento de las controversias relativas a las pensiones ordinarias y las derivadas de la guerra (56); y dos, la 425/1984, de 6 de agosto, que eliminó la competencia jurisdiccional sobre las relaciones del Tribunal con su personal.

El Tribunal de Cuentas, que tiene su sede en Roma y extiende su jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, está organizado en Secciones y Pleno («Sezioni riunite»). Existen 19 Secciones, 8 de control y 11 jurisdiccionales. Todavía no posee una completa estructura descentralizada, la cual, hasta el momento, sólo se ha producido en relación con dos Regiones: Sicilia y Cerdeña (57). Tienen competencia para juzgar en primera instancia, correspondiendo la segunda y definitiva al Pleno o Secciones Reunidas. A éste/éstas también corresponde la aprobación de la cuenta general del Estado.

La *Corte dei conti* posee un Consejo de Presidencia propio (al igual que las restantes jurisdicciones), al cual compete ejercer la potestad disciplinaria así como la adopción de las resoluciones relativas al estatuto jurídico y a las funciones de los magistrados. Forman parte del mismo el Presidente del Tribunal, el Fiscal Jefe del Tribunal, el Presidente de Sección más anciano, diez magistrados elegidos entre los propios miembros del Tribunal y 4 juristas de reconocida competencia designados por las Cámaras parlamentarias.

El escalafón de la jurisdicción contable se compone de Referendarios («Referendari»), Primeros Referendarios («Primi Referendari»), Consejeros («Consiglieri») y Fiscales («Procuratori»). A los puestos infe-

rios del escalafón se accede mediante oposición. Al rango de Consejero mediante el criterio cronológico (50 por 100) y mediante designación, correspondiendo la misma al Gobierno (el otro 50 por 100). Esta última forma de nombramiento fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por considerar que vulneraba las garantías de independencia mínimas proclamadas en la Constitución (Disposición Transitoria VI), si bien la *Corte costituzionale* no lo entendió así (sentencia 1/1967). Sin embargo, se han querido poner algunos frenos a esa posible dependencia, y buena prueba de ello es el DPR 385/1977, de 8 de julio, que subordina la designación gubernativa de los Consejeros de cuentas a unos requisitos mínimos y a la opinión del Consejo de Presidencia del Tribunal de Cuentas.

5. La jurisdicción militar (58)

Las razones invocadas en Italia para justificar la jurisdicción militar son similares a las usadas en España: una de Derecho comparado: todos los Estados la tienen; otras, internas: la necesidad de tutelar adecuadamente la disciplina militar; la adecuada especialización sobre una materia muy técnica y compleja que no se mide con los parámetros de la jurisdicción ordinaria; la necesidad de contar con una estructura judicial en tiempos de guerra; la configuración de las fuerzas armadas como una organización autónoma y separada del ordenamiento del Estado. En definitiva, las razones atienen casi todas al «peligro» de un control del juez ordinario sobre los actos de la organización militar.

Hay que subrayar que la reforma del ordenamiento judicial militar es reciente, ya que se debe a la Ley 180/1981, de 7 de mayo, la cual fue aprobada con una inusual rapidez para evitar los posibles efectos negativos de un referéndum propuesto por el Partido Radical italiano.

La organización de la jurisdicción militar es muy similar a la ordinaria penal. Está formada por los siguientes órganos:

1.- Los *tribunales militares*, que juzgan en primera instancia de los delitos penales militares, a los que corresponde el pronunciamiento tanto sobre los delitos cometidos en su jurisdicción territorial, como aquellos cometidos en buques, naves y aeronaves en función de la Unidad de pertenencia del presunto culpable. De los delitos cometidos en el extranjero será competente el Tribunal de Roma.

El Tribunal Militar juzga mediante un colegio del que forman parte tres miembros: dos jueces militares y un militar de cualquiera de los Cuerpos de igual grado que el imputado y, en todo caso, nunca inferior a oficial. Hay que subrayar la más que probable inconstitucionalidad de esta disposición (sobre la que la *Corte costituzionale* aún no se ha pronunciado), pues viola el principio de igualdad de los sometidos a proceso: el oficial será juzgado por un colega del mismo rango, mientras que el personal de tropa siempre será juzgado por un militar de graduación superior. Para evitar injerencias del poder ejecutivo en la administración de justicia militar, los miembros que forman parte del Tribunal juzgador son designados mediante sorteo.

Como consecuencia de la promulgación del nuevo Código de Procedimiento Penal la instrucción corresponde llevarla a cabo a los Fiscales, correspondiendo el control de la misma al Juez de la Diligencias Preliminares. Siguiendo con el paralelismo con la jurisdicción ordinaria, también se ha creado un «Tribunal Militar de la Libertad» (Ley 532/1982, de 12 de agosto) como Sección del Tribunal (59).

2. El *Tribunal Militar de Apelación*, con sede en Roma y jurisdicción sobre todo el territorio nacional italiano, conoce de los recursos formulados contra las sentencias de los Tribunales Militares, así como contra las resoluciones del GIP militar. Tiene dos Secciones destacadas en Nápoles y Verona. Está formado, cuando juzga, por cinco miembros: tres jueces militares de carrera y dos militares de la misma graduación que el imputado pero no inferior a teniente coronel (norma a la que se han de aplicar las consideraciones arriba efectuadas sobre la violación del principio de igualdad de los procesados).

Contra las sentencias dictadas por el Tribunal de Apelación cabe recurso de casación (art. 6 de la Ley 180/1981, que viene a desarrollar el dictado del art. 111 CI que prevé este recurso contra todo tipo de resoluciones que afecten a la libertad personal, sean de la jurisdicción ordinaria, sean de una especial) (60).

3. También existen *Juzgados y Tribunales de Vigilancia Penitenciaria Militares* (DL 700/1986, de 27 de octubre, sobre Normas Urgentes en Materia de Ordenamiento Penitenciario Militar, convalidado por la Ley 897/1986, de 23 de diciembre). El Tribunal de Vigilancia tiene una composición paritaria entre jueces militares (dos) y expertos en materia penitenciaria, designados por el Consejo de la Magistratura Militar.

En cuanto a la forma de acceso a la magistratura están previstas dos vías, una subsidiaria de la otra: en primer lugar mediante concurso entre jueces ordinarios no mayores de 35 años; las vacantes se cubrirán mediante oposición a la que pueden concurrir licenciados en derecho entre los 21 y 30 años de edad con buena conducta moral y civil. No se requiere haber realizado el servicio militar.

El escalafón de los magistrados militares es similar al de los ordinarios, incluso en la forma de ascenso y destinos: Jueces de ingreso, Magistrados de Tribunal, Magistrados de Apelación y Magistrados de Casación.

Lo que la legislación no aclara, sino todo lo contrario, es si las mujeres pueden acceder a la magistratura militar, tema sobre el que el Tribunal Supremo italiano se ha pronunciado en sentido negativo (sentencia de 21 de noviembre de 1983), alegando que no supone una violación de la Constitución y que tiene amparo legal en la Ley 210/1953, de 21 de marzo en relación con el DPR 237/1964 y la Ley 1414/1964, de 18 de diciembre (61). Dejando aparte el debate doctrinal sobre la materia y las evidentes razones absurdas a tal limitación (entre otras téngase en cuenta que la prohibición sólo afectaría a la oposición de resultados, pero no al concurso entre jueces ordinarios y, además, que no se exige el cumplimiento del servicio militar) hay que advertir que el Consejo de la Magistratura Militar, en la reunión de 6 de octubre de 1986, acordó que para acceder al examen no era necesario el requisito de la idoneidad física requerida para oficial de complemento» (*vid.* nota anterior), por lo que la prohibición, aún vigente, no debe ser considerada operativa.

Para concluir, señalar que la Ley 561/1988, de 30 de diciembre, ha creado el Consejo de la Magistratura Militar («Consiglio della magistratura militare»), compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo, el Fiscal Militar Jefe del Supremo, cinco miembros togados elegidos por los jueces militares y dos miembros laicos nombrados por el Parlamento entre juristas de reconocida competencia. El Consejo de la Magistratura Militar tiene las mismas competencias y atribuciones que el Consejo Superior de la Magistratura, incluida la potestad sancionadora.

Notas:

(1) Sin embargo en Italia hay una mayor tendencia a «tecnificar» el ordenamiento, lo que obviamente conduce a una mayor separación entre el ciudadano y la jurisdicción. Sirva como botón de ejemplo de esa complicación técnica el de la circunscripción judicial, donde existen, como en España y en todas partes, varios tamaños, pero a cada una se le asigna un nombre distinto: «distretto» a la del Tribunal de Apelación, «Circolo» a la del Tribunal Ordinario, «Circondario» a la de la Pretura y «Comune» a la del Juez de Paz. Teniendo en cuenta que cuando se habla del «distretto» se hace siempre en relación con la «Corte di Appello», parece que la diferenciación terminológica tenga por objeto complicar más que ayudar a la comprensión, pues el justiciable deberá conocer, no sólo el concepto de demarcación o circunscripción, sino también el de esos tres términos para individuar el ámbito territorial del órgano que debe resolver sus pretensiones. Y una dificultad adicional en materia de competencia territorial la constituye el que los partidos judiciales no coinciden con los administrativos. Al respecto téngase en cuenta que en Italia hay más de

100 provincias en un territorio notablemente más pequeño que España y existen 164 «circoli» de Tribunales Ordinarios.

(2) Así por ejemplo, puede darse el caso, que un ciudadano recurra ante la jurisdicción tributaria un acto administrativo relacionado con la materia fiscal, que ésta se declare incompetente por razón de la materia, que se recurra ante la administrativa, la cual también se declare incompetente por considerar que se trata de un derecho subjetivo y que, finalmente, obtenga un pronunciamiento de la jurisdicción ordinaria. El gasto en dinero y tiempo es inequívocamente elevadísimo, teniendo en cuenta que los órganos jurisdiccionales italianos sufren tanto o más retraso que los españoles.

(3) Así, por ejemplo, las normas básicas que regulan el ordenamiento judicial ordinario son las siguientes:

1. Artículos 101-110 de la Constitución italiana (la cual dedica el Título IV al Poder Judicial, o más precisamente a la «Magistratura», dividido en dos Secciones: una sobre el ordenamiento jurisdiccional y otra sobre normas de la jurisdicción).

2. Ley 12/1941, de la Organización Judicial (a esta Ley habría que añadir otras leyes también preconstitucionales que no han sido expresamente derogadas y cuyo contenido no puede considerarse opuesto a los mandatos constitucionales); además esta ley ha sido modificada en aspectos parciales por numerosas leyes posteriores a la Constitución.

3. Existen una larga serie de Leyes posteriores a 1946 como por ejemplo: RDL 511/1946, de 31 de mayo, sobre garantías de la magistratura; Ley 392/1951, de 24 de mayo, sobre distinción de los magistrados según las funciones que desempeñan; Ley 195/1958, de 24 de marzo, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura; Decreto del Presidente de la República (DPR) 916/1958, de 16 de septiembre, sobre reglamento de desarrollo de la Ley 195/58; Ley 579/1965, de 30 de mayo, sobre reducción del período de formación de los jueces en prácticas; Ley 825/1966, de 12 de octubre, sobre constitución de las juntas de gobierno; Ley 97/1979, de 2 de abril, sobre el estatuto jurídico de los magistrados; Ley 425/1984, de 6 de septiembre, sobre retribuciones de la magistratura; Ley 663/1986, de 10 de octubre, de modificación del ordenamiento penitenciario; Ley 116/1988, de 11 de enero, que regula la formación de los jueces ingreso; Ley 117/1918, de 13 de abril, sobre indemnización por los daños causados en el ejercicio de las funciones judiciales y responsabilidad de los magistrados; DPR 449/1988, de 22 de septiembre, que adapta la organización judicial al nuevo procedimiento penal y a la responsabilidad penal de los menores; Ley 30/1989, de 1 de febrero, sobre la constitución de las Preture Circondariali y nuevas normas sobre las Salas; Ley 74/1990, de 12 de abril, de modificación del sistema electoral y funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura; Ley 374/1991, de 21 de noviembre, sobre la creación de los Juzgados de Paz; Ley 8/1992, de 20 de enero, sobre coordinación de las investigaciones en los procedimientos por delitos del crimen organizado; etc.

4. Hay que tener también en cuenta las resoluciones del Consejo Superior de la Magistratura relativas a la jurisdicción.

5. Y, por último, influyen en la organización jurisdiccional los acuerdos adoptados por las Juntas de Gobierno y las propias oficinas judiciales.

Hay que subrayar que la anterior normativa citada se refiere exclusivamente a la organización judicial ordinaria, es decir, no hemos citado aquellas disposiciones que afectan a la jurisdicción contenciosa-administrativa, contable, tributaria, militar... (las jurisdicciones especiales, que se citarán cuando hablemos de las mismas).

Como puede deducirse, ese cúmulo normativo no es fácilmente comprensible por los técnicos del derecho, por lo cual todavía mucho menos lo es por los laicos, lo que permite hablar de un «planeta» tierra y una «órbita» judicial.

(4) G. SERVELLO, «Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate» en *Enciclopedia giuridica*, Treccani,

Roma, 1990, pág. 1.

(5) *Ibidem*, pág. 2.

(6) La sentencia 100/1981 de la *Corte costituzionale* ha otorgado el carácter de órgano jurisdiccional a la Sección Disciplinaria del Consejo Superior de la Magistratura, a la cual ha reconocido la posibilidad de elevar o presentar cuestiones de inconstitucionalidad (que según la normativa italiana -Ley 195/1958- está reservado sólo a jueces, ordinarios o especiales). Además, se trata de un procedimiento disciplinario distinto del que se produce en sede administrativa, ya que en éste existe una relación de jerarquía, la finalidad del mismo es proteger a la propia Administración y se basa en el derecho administrativo. En el procedimiento disciplinario ante el Consejo Superior de la Magistratura, por el contrario, no existe tal jerarquía, no se pretende la satisfacción de un interés particular, y se aplica la ley en general. Cfr. G. SERVELLO, op. cit. «Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate», que cita en apoyo a R. TERESI *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Venticinque anni di applicazione della legge 24 marzo 1958 n. 195*, Nápoles, 1984, págs. 48 y ss.

En todo caso hay que señalar que sus resoluciones son recurribles ante la *Corte suprema di cassazione*, tanto por cuestiones de forma como de fondo.

(7) Dice: «La función jurisdiccional la llevan a cabo los magistrados ordinarios creados y regulados por las normas del ordenamiento judicial.

No pueden ser creados jueces extraordinarios o jueces especiales. Solamente pueden crearse en los órganos judiciales ordinarios secciones especializadas para determinadas materias, incluso con la participación de ciudadanos ajenos a la magistratura».

(8) En la doctrina española mantienen una postura similar I. DE OTTO (*Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, 1989, y más explícitamente en voz «Poder Judicial», en *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, pág. 657) y ALMAGRO NOSETE («El Derecho Procesal en la nueva Constitución» en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, 4/1978, pág. 849).

(9) «Le giurisdizioni speciali nella Costituzione della Repubblica», en AAVV, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, Milán, 1956, pág. 4.

(10) En este punto hay que recordar de manera positiva la reforma legislativa operada en la organización judicial penal española por la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre, de los Juzgados de lo Penal, que introduce también modificaciones de la LECrim, mediante la cual se asegura la imparcialidad del Juez sentenciador al separarlo de la figura del Juez instructor, todo ello como consecuencia de que «*El Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han considerado que la imparcialidad del juzgador es incompatible o queda comprometida con su actuación como instructor de la causa penal*» (Preámbulo de la citada Ley).

(11) Sobre el tema ver el artículo de Giuseppe DI FEDERICO «La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad en Italia: análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada», publicado en el anterior número de la *Revista Poder Judicial*, 1998.

(12) Sobre el Ministerio Fiscal no hablaremos en este trabajo por considerar que, si bien pertenece al poder judicial y desarrolla cometidos íntimamente vinculados con el ejercicio de la jurisdicción penal, no lleva a cabo funciones juzgadoras.

(13) La falta de desarrollo normativo del precepto constitucional hace inoperante al mismo.

(14) Dada la novedad de esta cfr., entre otros muchos, NAPOLITANO Lucio, «La competenza per materia, per valore e per territorio del giudice di pace», en rev. *Vita notarile*, 1994, pág. 976; AURICCHIO Vito, «Competenza del giudice di pace nelle cause di risarcimento dei danni derivati dalla circolazione di veicoli e di valore non superiore a lire trenta milioni», en rev. *Archivio di circolazione*, 1994, pág. 1141; BARBUTO M., *Il processo civile davanti al giudice di pace*, Milán, 1994; TARZIA G., «Sulla riforma del processo civile e l'istituzione del giudice di pace», en *Rivista diritto processuale*, 1994, pág. 238; BARBUTO

M., *Giudice di pace e giudizio di equità*, Impresa, 1994; BONSIGNORI Angelo, «Dal conciliatore al giudice di pace» en *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1994, pág. 1225; VANNI Roberto, «Pretore e giudice di pace: una convivenza possibile?» en rev. *Documenti giustizia*, 1994, pág. 1817; DE GREGORIO Michele, «Brevi note in tema di reclutamento dei giudici di pace», en rev. *Consiglio di Stato*, 1994, II, pág. 1275; MARTINO Roberto, «L'equità del giudice di pace» en *Rivista diritto processuale*, 1994, pág. 122; SICILIANO Filippo, «Prime riflessioni sulla competenza penale del giudice di pace», en rev. *Rassegna forense*, 1992, pág. 25; AAVV, *L'accesso alla giustizia e il giudice di pace negli ordinamenti europei (atti del convegno di studio tenuto a Folgaria 11-12 gennaio 1992)*, Milán, 1993; CHIARLONI Sergio, voz «Giudice di pace», en *Digesto civile*, Turín, 1993, vol. IX, pág. 63; PICARDI Nicola, «Il giudice di pace in Italia alla ricerca di un modello», en *Rivista diritto processuale*, 1993, pág. 656; MANZO Gianfranco, «Il procedimento di nomina dei giudici di pace», en rev. *Documenti giustizia*, 1992, pág. 1687; CAPPELLETTI Mauro, «Il giudice di pace nella prospettiva del movimento per l'accesso alla giustizia», en rev. *Quadrimestre*, 1992, pág. 291.

(15) En las demarcaciones en las que sea preciso se pueden crear Sedes destacadas de la Pretura, las cuales están servidas por Jueces que también pueden desempeñar sus funciones en la sede principal de la Pretura.

(16) La creación de las Secciones de la Pretura corresponde al Ministerio de Justicia a propuesta de los Presidentes y Fiscales Jefe de las Cortes de Apelación (art. 37 Ley 12/41).

(17) MANZINI *Trattato di diritto processuale penale italiano*, Turín, 1956, pág. 125.

(18) Para profundizar en el tema cfr. G. DI GENNARO, M. BONOMO y R. BRENDA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milán, 1987; de A. MARGARA sus dos artículos: «Il magistrato di sorveglianza quale garante di conformità alla legge dell'attività penitenziaria», en V. GREVI (coord.), *Alternative alla detenzione e riforma penitenziaria*, Bolonia, 1982, y «Magistratura di sorveglianza», en el *Dizionario di diritto e procedura penale*, coord. por G. VASSALLI, Milán, 1986.

La legislación básica sobre la materia es la Ley 354/1975, de 26 de julio, sobre el Ordenamiento Penitenciario y sobre la Ejecución de Medidas Privativas y Limitativas de Libertad, reformada por la Ley 663/1986, de 10 de septiembre.

(19) Sobre los órganos Tribunal Ordinario, Tribunal de Apelación y Tribunal de Casación se han seguido las correspondientes voces de la *Enciclopedia Giuridica*, de la editorial Treccani, Roma, 1988-1991, elaboradas por Giorgio LATTANZI y Alessandro PIZZORUSSO. De este último hay que consultar la ya citada obra *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Turín, 1992. También es de utilidad R. MARINO y A. LANDOLFI, *L'ordinamento giudiziario*, Nápoles, 1995, debido a lo sintético de su contenido, puesto que es un texto dedicado a la preparación de la oposición de judicatura.

(20) La doctrina ya desde antaño viene solicitando una reforma de la demarcación de los órganos judiciales, y en especial del Tribunal, por considerar, no sólo que son excesivas, sino también porque están mal distribuidas (cfr. Ludovico MORTARA, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Florencia, 1906, pág. 185; más recientemente Giorgio LATTANZI, voz «Tribunale» *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1990 o E. LUPO, «La revisione delle circoscrizioni giudiziarie» en *Rev. Giustizia civile*, 1980, pág. 397). La necesidad de la reforma también ha llegado al ejecutivo, el cual sin embargo sólo ha realizado manifestaciones de voluntad, como por ejemplo, en el DPR 449/1988 se hace referencia en el artículo 41 a «la fecha de entrada en vigor de la ley de revisión de las circunscripciones de los tribunales ordinarios».

PIZZORUSSO señala como causas de la dificultad para reformar las demarcaciones judiciales, las reacciones contrarias de carácter corporativo y su influencia sobre los cargos públicos electivos (*L'organizzazione della giustizia in Italia*, Turín, 1990, pág. 140).

(21) Para una mayor profundización sobre el tema, no exclusivamente desde la perspectiva institucional u orgánica, cfr. M. GARAVELLI, voz «Tribunale della libertà», en *Enciclopedia del diritto*, Milán, 1992; G.

ASCIONE y D. DE BIASE, *La libertà personale nel nuovo processo penale*, Milán, 1990; A. BAUDI, *Il potere cautelare nel nuovo processo penale*, Milán, 1990; G. IZZO, «Misure cautelari personali. Impugnazione», en *Incontri di studio sul nuovo codice di procedura penale*, Quaderni del CSM, Roma, 1989; y B. DI MARCO, «Il Tribunale della libertà all'esame del Parlamento» en rev. *Quaderni della giustizia*, 9/1982, pág. 49.

(22) Cfr. Bruno DI MARCO, Voz «Tribunale della libertà», *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1992, pág. 3, al que hemos seguido en este apartado.

(23) La normativa que regula esta nueva figura del procedimiento penal es la Ley 81/1987, de 16 de febrero, de Delegación al Gobierno para la Redacción de un Nuevo Código Procesal Penal, y el DPR 447/1988, de 22 de septiembre, que aprueba el Código Procesal Penal, y más en concreto, los artículos 326-415 y 551-554.

El GIP es objeto de estudio y tratamiento en los manuales de Derecho Procesal y de Derecho Penal. Como obras más específicas cfr. M. BILANCETTI, «Le funzioni del giudice nella fase delle indagini preliminari», en rev. *Giustizia penale*, 1989, III, pág. 296; G. CONTI, «Il giudice delle indagini preliminari», en rev. *Documenti giustizia*, 1988, pág. 117; V. GREVI, «Le garanzie dell'intervento giurisdizionale nel corso delle indagini preliminari» en rev. *Giustizia penale*, 1988, pág. 353. También, G. CONTI-ALBERTO MACCHIA, «Indagini preliminari», *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988, al que se ha seguido en este punto.

(24) Cfr. A. SCAGLIONE, «Le indagini preliminari del pubblico ministero», en la rev. *Giustizia penale*, 1988, pág. 520.

(25) En cualquier caso hay que subrayar que la finalidad del GIP ha quedado inoperante en Italia como consecuencia del gran volumen de trabajo al que debe hacer frente, lo que en la práctica se traduce en que, excepto en casos muy puntuales, admita positivamente todas las solicitudes presentadas por el Ministerio Público.

(26) Para la bibliografía sobre el tema ver nota al apartado sub c.- sobre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. En todo caso una visión general se tiene en N. FRANCO, «Magistratura di sorveglianza», *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, y más recientemente cfr. F.P.C. IOVINO, *Contributo allo studio del procedimento di sorveglianza*, Turín, 1995.

(27) Cfr. sobre la materia: AA.VV., *Risposte giudiziarie alla criminalità minorile*, Milán, 1982; AAVV, *L'adolescenza a rischio: interventi giudiziari*, Milán, 1986; A. COCUZZA, «Tribunale per i minorenni», en *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1993; F. PALOMBA, *Quale sanzione per i minorenni*, Roma, 1992. Es interesante también el informe del *Consiglio Superiore della Magistratura* del año 1974: «Relazione sull'indagine conoscitiva svolta presso gli uffici giudiziari per i minorenni».

En cuanto a legislación *Codice di procedura penale minorile commentato*, coord. por A.C. PAZE, Roma, 1989, y *Il Codice della giustizia minorile*, de A. GERMANO y F. SCARCELLA, Milán, 1992.

(28) Hay que advertir que en materia de menores también tiene competencia el Tribunal de Apelación (que conoce en segunda instancia de las resoluciones adoptadas por el Tribunal de Menores) y el Pretor (competente para conocer de controversias de familia así como de incapacidades).

(29) A. PIZZORUSSO, voz «Corte d'appello», *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988, pág. 2.

(30) Sobre la participación del pueblo en la Administración de Justicia cfr. la obra colectiva *I giudici senza toga*, Milán, 1979. Una idea general en A. AVANZINI. «Corte d'assise», *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988. Interesante: P. SCAPARONE, «La disciplina costituzionale dell'intervento di laici non tecnici nella amministrazione della giustizia», en rev. *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pág. 2.363.

(31) El término «assise» designa históricamente a los jueces itinerantes, convocados para sesiones puntuales, es decir, no permanentes y con jurisdicción sobre un amplio territorio.

(32) El diseño de participación establecido por la Ley 287/1951 es un modelo prevalentemente voluntario, es decir, está pensado para que sean jueces populares aquellos que quieran serlo, los cuales deberán inscribirse en una lista de la cual serán sorteados en el momento de la celebración del juicio oral. Sin

embargo la experiencia ha demostrado que el pueblo voluntariamente no acude a formar parte de los Tribunales del Jurado, por lo que existe un sistema de reclutamiento subsidiario extremadamente complejo y sinuoso que podemos estructurar/sintetizar en cinco fases: 1.- Formación de listas de los jueces populares residentes en cada municipio. 2.- Elaboración de una segunda lista conteniendo los jueces populares residentes en la circunscripción de la Pretura. 3.- Elaboración de una tercera lista con los jueces que pueden formar parte de los Jurados de primera y segunda instancia. 4.- Una cuarta lista viene elaborada por sorteo y establece el censo definitivo de los jueces populares. 5.- Por último, para cada vista, se sorteán 6 jueces titulares y 6 suplentes.

Todas las listas o censos deben ser actualizados cada dos años.

(33) Cfr. además de P. SCAPARONE, *op. cit.* «La disciplina costituzionale...», E. AMODIO, «L'obbligo costituzionale di motivazione e l'istituto della giuria», en *Rivista diritto processuale*, 1970, pág. 444.

(34) A. PIZZORUSSO, «Corte d'appello», *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, págs. 3-4.

(35) La última posibilidad señalada no ha sido desarrollada por el Legislador ordinario en su potencialidad, que no es otra que la de constituir un Tribunal de la Libertad radicado en el Tribunal Supremo, haciendo efectiva así «una de las mayores garantías realizadas por un régimen democrático» (palabras pronunciadas por Giovanni Leone durante la elaboración de la Constitución). Sin embargo, el no haber instaurado un procedimiento rápido ha conducido a que el recurso de casación no se utilice, prácticamente, como instancia jurisdiccional garante de la libertad de las personas (cfr. *supra* lo que se dijo en relación con el Tribunal de la Libertad radicado como una Sección del Tribunal Ordinario).

(36) Como se dijo, el Tribunal Constitucional es el competente para conocer los conflictos de atribuciones entre los órganos constitucionales.

(37) En desarrollo del artículo 107.3 CI («Los magistrados se distinguen entre ellos sólo por las distintas funciones»), se dictó la Ley 392/1951, de 24 de mayo, que eliminó la jerarquía ordenada por grados en el interior de la Magistratura, reduciendo los rangos a sólo tres: Magistrado de Tribunal, Magistrado de Apelación y Magistrado de Casación. Además dicha ley introdujo un sistema de ascensos muy similar al actualmente existente en España, es decir, el del criterio cronológico, con una diferencia importante y es que se avanza en el escalafón independientemente del puesto que se cubra (así un magistrado de Casación puede trabajar en un órgano unipersonal). La legislación posterior a 1951 (Ley 570/1966, de 25 de julio y Ley 831/1973, de 20 de diciembre) ha venido así a eliminar el criterio que se seguía en el anterior ordenamiento de que el ascenso a Magistrado de casación era consecuencia de una profesionalidad y de una competencia reconocida.

La *Corte costituzionale* ha establecido que el puro criterio cronológico para ascender a Magistrado de Casación es incompatible con la Constitución (sentencias 86 y 87 de 1982), sin embargo no ha introducido ninguna sugerencia o línea de evolución, lo que ha contribuido, prácticamente, al mantenimiento de la anterior situación. Muy expresivo es el título del artículo de A. PIZZORUSSO al respecto «Tanto rumore per nulla» -Tanto ruido para nada- (publicado en la rev. *Il Foro italiano*, 1982, pág. 1496; sobre el tema cfr. también G. LATTANZI, «Appunti sulle sentenze nm 86 e 87 della corte costituzionale» en la rev. *Cassazione penale*, 1982, págs. 905 y ss). Actualmente lo que se tiene en cuenta es: la ancianidad, la existencia de vacantes, el haberlo solicitado, así como motivos familiares y profesionales. Como puede observarse el criterio de la profesionalidad para el ascenso se encuentra notablemente disminuido.

(38) Para un estudio más detenido de las jurisdicciones especiales y de las secciones especializadas cfr. AAVV, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, Milán, 1956, y dentro de ésta, más específico, el trabajo de V. ANDRIOLI, «Le giurisdizioni speciali nella Costituzione della Repubblica». Sobre los pronunciamientos del Tribunal Constitucional italiano hasta el año 1978 cfr. AA.VV., *La Costituzione italiana annotata con la giurisprudenza della Corte costituzionale*, Turín, 1979, en concreto los artículos 102 y 111.

(39) Cfr. las sentencias de la Corte costituzionale 108/1962 y la 5/1963 que declararon inconstitucional-

les la composición de las Secciones Especializadas Agrarias.

(40) Gianfranco SERVELLO, Voz «Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate», en *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1989, pág. 7.

(41) Voz «Organi giudiziari», *Enciclopedia del diritto*, Milán, pág. 87.

(42) Sobre el tema cfr. L.P. COMOGLIO, «Artículo 24.3» en *Commentario alla Costituzione*, dirigida por G. BRANCA, Bolonia, 1981, págs. 181 y ss.

(43) La legislación sobre la materia es prácticamente ilimitada. Entre las normas más importantes debemos citar las siguientes: artículos 100, 103, 111, 113, 125 y Disposición Transitoria VI de la Constitución; Ley 186/1982, de 27 de abril, del Ordenamiento de la Jurisdicción Administrativa y del Personal Administrativo del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos Regionales; Ley 27/1981, de 19 de febrero, de la Magistratura Administrativa. Las normas constitutivas del Consejo de Estado son el RD 1054/1924, de 26 de junio y la Ley 10/1950, de 21 de diciembre, que modifica la anterior; de los Tribunales Regionales Administrativos la Ley 1034/1971, de 6 de diciembre. En cuanto a los orígenes ver la Ley 2248/1865, de 20 de marzo, Ley del Contencioso Administrativo. En materia procesal los artículos 144, 145, 276, 360, 362, 367, 368, 374, 375, 382, 386, 395-408 y 429 del Código de Procedimiento Civil.

Si la legislación es abundante lo mismo cabe decir de la bibliografía. Entre las obras generales cfr.: V. CAINELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Turín, 1988; S. CASSARINO, voz «Giustizia amministrativa», *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1988; R. CHIEPPA, voz «Ordinamento della giurisdizione amministrativa», *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989; G. LANDI, *Il Consiglio di Stato e i Tribunali amministrativi regionali (ordinamento, personale, funzione consultiva)*, Milán, 1986; L. LEVI SANDRI, «Sul nuovo ordinamento della giurisdizione amministrativa», en *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1983, pág. 411; A.M. SANDULLI, «La riforma della magistratura amministrativa» en AAVV, *La funzione consultiva del Consiglio di Stato (Studi in onore di G. Landi)*, Milán, 1985, pág. 269; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Vol. II. *Atti e ricorsi*, Milán, 1992.

Sobre problemas más puntuales cfr.: R. CHIEPPA, voz «Consiglio di Stato», *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988; E. D'ELIA (coord.), *I Tribunali amministrativi regionali. Bibliografia ragionata di dottrina e giurisprudenza*, Milán, 1985; A. DE ROBERTO, voz «Tribunali amministrativi regionali (TAR)», *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1993; P.L. GALASSI, «Il problema dell'indipendenza e dell'autonomia del giudice amministrativo», en la *Rivista amministrativa*, 1987, pág. 715; M. NIGRO, «Il giudice amministrativo oggi», en rev. *Foro italiano*, 1978, pág. 161; E. REGGIO D'ACI, «L'indipendenza del giudice amministrativo», en rev. *Consiglio di Stato*, 1987, pág. 491; F. ROCCO, «Le funzioni del Consiglio di Stato nella nuova Costituzione», en rev. *Foro italiano*, 1948, pág. 49; A.M. SANDULLI, *I Tribunali amministrativi regionali*, Nápoles, 1972; A. SCOLA, «Brevi note in tema di stato giuridico dei magistrati amministrativi dopo l'intrata in vigore della L. 27.4.1982, n. 186» en rev. *Foro amministrativo*, 1982, pág. 2319; G. SANVITI, «Limiti ed alternative della giurisdizione amministrativa», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, pág. 49; P. VIRGA, *I Tribunali amministrativi regionali*, Milán, 1972.

Además, es muy útil consultar las correspondientes voces de la *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milán.

(44) En este punto la jurisprudencia distingue entre actos administrativos ampliativos (concesiones, licencias, dispensas, habilitaciones, etc.) o restrictivos (impuestos, servicio de armas, expropiación y ocupación temporal, sanciones administrativas, demolición de inmuebles, sanciones, etc.). En relación con estos últimos se habla de «derechos suavizados», por entender, que aunque se producen lesiones en los derechos de los ciudadanos, éstas están justificadas por la acción administrativa en interés de la generalidad y, por lo tanto, el derecho se degrada hasta el punto de considerarlo un interés legítimo.

Sin embargo la poca consistencia del criterio o, mejor dicho, su extrema precariedad, han conducido a la búsqueda de otros criterios en apoyo del mismo, como: la distinción entre «carencia de poder» y «ejercicio ilegítimo» (sentencia Tribunal Supremo 1657/1949). En base a este principio sería competencia del juez

ordinario conocer del acto administrativo cuando se discuta si la actuación de la Administración ha sido legítima; competencia del juez administrativo cuando en el ejercicio de sus competencias se haya apartado de los criterios establecidos en la ley. Otro criterio propuesto ha sido el distinguir entre «normas de relación» y «normas de acción». Las primeras regulan las relaciones entre la Administración y el ciudadano; las segundas la actividad de la Administración. En el primer caso se vulnerarían derechos subjetivos, en el segundo intereses legítimos. Este último criterio ha sido poco utilizado por la jurisprudencia.

(45) El motivo de la adscripción material global se debe a dos factores: uno, la dificultad que hay en esos dos sectores de distinguir entre derechos subjetivos e intereses legítimos y, segundo, la política legislativa de que las mismas sean resueltas por un juez especial.

(46) El precepto fue desarrollado bastante tarde mediante la Ley 1034/1971, de 6 de diciembre. Sobre la materia hay que tener en cuenta también el DPR 214/1973, de 21 de abril, que regula el Reglamento de los TAR y la Ley 186/1982, de 27 de abril, que introduce importantes modificaciones a la primera de las leyes citadas.

(47) Mención específica requieren los TAR de la Región del Trentino-Alto-Adigio y el de la provincia de Bolzano, ya que está previsto que los miembros que los conforman serán seleccionados por el Estado y por la Administración regional o provincial, exigiéndose, además, el conocimiento del idioma alemán. La necesidad de asegurar una igualdad lingüística hace que las secciones tengan número par (dos alemanoparlantes y dos italo parlantes) y que la presidencia de los órganos sea rotatoria en base a la lengua (un año los conocedores del alemán, otro los del italiano).

Cfr. sobre el tema: C. TALICE, «L'adeguamento della giustizia amministrativa nella provincia di Trento», en *Rivista amministrativa*, 1988, pág. 717; O.M. CAPUTO, «Regolamento di competenza e TRGA del Trentino-Alto Adige (sede di Trento e sezione autonoma di Bolzano)», en la rev. *Foro amministrativo*, 1992, pág. 385; y E. REGGIO D'ACI, «Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento: questioni di competenza ed altre», también en el *Foro amministrativo*, 1992, pág. 385.

(48) Los magistrados administrativos tienen los siguientes grados en el escalafón, en orden de menor a mayor: Relatores («Referendari»), Primeros Relatores, Consejeros del TAR, Consejeros de Estado, Presidente de Sección del Consejo de Estado y Presidente del Consejo de Estado. Los tres primeros tipos desarrollan sus funciones en el ámbito del TAR, los tres segundos en el del Consejo de Estado.

(49) Para poder ejercer la profesión de abogado hay que realizar un examen específico de cierta dificultad.

(50) Sobre los órganos y el proceso tributario cfr. G. BELLAGAMBA, *Il nuovo contenzioso tributario*, Milán, 1993, y M. BLANDINI *Il nuovo processo tributario*, Milán, 1994. Dada la reciente promulgación de la normativa no existen, todavía, gran número de estudio dedicados al tema. Sobre bibliografía anterior consultar las obras arriba referenciadas.

La legislación básica se cita en el texto.

(51) La legislación básica en esta materia la constituye el Texto Refundido 1775/1933, de 11 de diciembre, de Disposiciones sobre Aguas e Instalaciones Eléctricas (arts. 138-210). Además de tener en cuenta las disposiciones citadas en el texto, hay que recordar que existen otras normas sectoriales que afectan a la materia. Dentro de la abundante bibliografía existente, cfr. entre las obras más importantes las siguientes: C.M. PRATIS, «Problemi costituzionali sulla giurisdizione del tribunale superiore delle acque pubbliche», en rev. *Rassegna giuridica Enel*, 1970, pág. 826; G. VACIRCA, voz «Tribunali delle acque pubbliche» en *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1989. Un comentario también global sobre el tema, pero no tan actualizado, se encuentra en el *Novissimo Digesto italiano*, Turín, 1973, cfr. las voces «Tribunale regionale delle acque pubbliche» y «Tribunale superiore delle acque pubbliche», ambos a cargo de C.M. PRATIS. Más recientemente cfr.: S. PALAZZOLO: «La giustizia in tema di acque pubbliche», en rev. *Consiglio di Stato*, 1990, II, pág. 1.725, y «Relazione sulla giustizia del Tribunale superiore delle acque

pubbliche», en rev. *Giurisprudenza italiana*, 1991, IV, pág. 353. Cfr. también: B. ROZZERA, «Brevi osservazioni sulla natura giuridica dei tribunali delle acque», en rev. *Rassegna di diritto pubblico*, 1956, II, pág. 586; C. GESSA, «Osservazioni sulla natura giuridica dei tribunali delle acque pubbliche», en la *Archivi di ricerca giuridica*, 1960, pág. 1.187; G. GIUNTA, «Tutela giurisdizionale in materia di acque pubbliche e discriminazione di competenze tra giudici speciali e specializzati e giudici ordinari», en rev. *Giurisprudenza agraria italiana*, 1976, pág. 163; U. PERRUCCI, *Le acque pubbliche nella legislazione italiana*, Bologna, 1981; F. CERRETTINI, «I tribunali delle acque pubbliche», en rev. *Il Foro amministrativo*, 1984, pág. 848. En materia de procedimiento: M. FINOCCHIARO, «Sistema processuale en materia di acque pubbliche», en rev. *Giustizia Civile*, 1982, I, pág. 44, y E. REGGIO D'ACI, «Il procedimento avanti ai tribunali delle acque pubbliche», en rev. *Il foro amministrativo*, 1984, II, pág. 1.592.

ar(52) Cfr. C.M. PRATIS, «Problemi costituzionali sulla giurisdizione del tribunale superior delle acque pubbliche», en rev. *Rassegna Giuridica Enei*, 1970, pág. 826; B. ROZZERA, «Brevi osservazioni sulla natura giuridica dei tribunali delle acque pubbliche», en rev. *Rassegna di diritto pubblico*, 1956, II, pág. 586.

(53) Para una mayor profundización sobre el tema cfr., además de la *Enciclopedia del diritto*, Milán (voces: «Processo contabile», de L. SCHIAVELLO y «Corte dei conti») y la *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma (voces: «Corte dei conti» de V. GUCCIONE y «Giurisdizione contabile e di responsabilità» de O. SEPE); la reciente obra de F. GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Milán, 1995; V. CAINELLO «Corte costituzionale e finanza pubblica» en *Atti del Convegno sulla effettività della tutela giurisdizionale tra la pluralità delle giurisdizioni*, Napoli-Salerno, 11-13 de noviembre 1983, Milán, 1985; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milán, 1981, L. GRECO, «Il processo contabile», en la *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1961, pág. 296; de V. GUCCIONE los siguientes artículos: «La giurisdizione contabile e le altre attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti», en M.S. Giannini, *La giustizia amministrativa*, Nápoles, 1972, «Amministratori e funzionari pubblici tra giurisdizione contabile e giurisdizione penale» en op. cit. *Atti del convegno sulla effettività...* pág. 307; «La giurisdizione contabile: bilancio di un conflitto e nuove prospettive», en la rev. *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, pág. 1943; L. GIAMPAOLINO, «Sui limiti della giurisdizione contabile della Corte dei conti», en la rev. *Foro amministrativo*, 1973, III, pág. 935; D. SORACE, «In tema di giurisdizione della Corte dei conti nella materia di contabilità pubblica», en la rev. *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pág. 1956; G. CORREALE, «Ancora in tema di giurisdizione della Corte dei conti», en la rev. *Foro amministrativo*, 1972, III, pág. 724; O. SEPE «Note sulla legge istitutiva della Corte dei Conti, en *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pág. 89; P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milán, 1985. También es interesante, V. CAPUTI JAMBRENGHI (coord.) *La nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica, Atti del Convegno di studi, Bari 3 marzo 1994*, Milán, 1995.

La legislación básica la constituyen las siguientes normas: artículos 100, 103 y 135 CI; RD 1038/1933, de 13 de agosto, que establece las normas de procedimiento contable; RD 1214/1934, de 12 de julio, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones del Tribunal de Cuentas; Ley 161/1953, de 21 de marzo, que modifica la anterior. La normativa de la *Corte dei conti* ha sido recientemente innovada por las leyes 19/1994, de 14 de enero, de conversión en ley del DL 453/1993, de 15 de noviembre, de Normas sobre la jurisdicción y control del Tribunal de Cuentas, y la 20/1994, de 14 de enero, que también se denomina Normas sobre jurisdicción y control del Tribunal de Cuentas.

(54) La abolición de dichos Consejos se debió al Tribunal Constitucional, que en dos sentencias (la 93/1965 y la 55/1966) los declaró inconstitucionales.

(55) No es el equivalente a nuestro actual juicio de cuentas, sino al anterior a 1982, es decir, los magistrados de cuentas absuelven a los funcionarios de la gestión contable llevada a cabo, a los cuales, por lo tanto, se les presume culpables.

(56) Y, por lo tanto, materia que afecta a derechos subjetivos de los ciudadanos, con lo que vuelve a

desdibujarse el factor de diferenciación entre la jurisdicción ordinaria y las administrativas, lo que supone dificultar en extremo la cota de comprensión del sistema jurisdiccional.

(57) Estas Secciones Regionales, con sedes en Palermo y Cagliari, tienen competencia sobre los juicios contables (en su doble vertiente de juicio de cuentas y determinación de la responsabilidad contable) relacionados con el sector público regional así como con los relacionados con la Administración del Estado, si tienen sede descentralizada en el ámbito territorial regional, y sobre pensiones (cfr. leyes 655/1948, de 6 de mayo, y 658/1984, de 8 de octubre).

(58) Cfr. para una mayor profundización: D. BRUNELLI, «Osservazioni sulla natura della giurisdizione penale militare dopo la legge 7 maggio 1981, n. 180», en rev. *Rassegna di giustizia militare*, 1984, pág. 593; G. FRACCHIA y P.P. RIVELLO, «Osservazioni in ordine alla possibilità di accesso della donna nella magistratura militare», en rev. *Giustizia penale*, 1985, pág. 55; R. VENDITTI, *Il processo penale militare secondo la legge 7 maggio 1981, n. 180*, Milán, 1982; y L. VIOLANTE, «La giustizia militare», en *Le istituzioni militari e l'ordinamento costituzionale*, Roma, 1974, pág. 143. También hay que consultar la voz «Ordinamento giudiziario militare» en: *Enciclopedia del diritto* (de R. MAGGIORE), Milán, 1980 y *Enciclopedia giuridica*, Treccani (de G. MAZZI) 1989.

La legislación básica que regula la jurisdicción militar es la siguiente: artículos 103.3, 108.2 111.2 y Disposición Transitoria VII de la CI; RD. 1022/1941, de 9 de septiembre, del Ordenamiento Judicial Militar y la Ley 180/1981, de 7 de mayo, que modifica el Ordenamiento Judicial Militar en Tiempos de Paz.

(59) Sobre la aplicabilidad de dicha Ley se ha pronunciado el Tribunal de Roma el 21 de septiembre de 1982 (rev. *Cassazione penale*, 1983, pág. 433), para quien el personal que forma los Tribunales Militares no es suficiente para separar la función decisoria de la supervisora de las resoluciones limitativas de libertad, ya que recaerían sobre las mismas personas, lo que contradice el espíritu y letra de la ley. Sin embargo el Tribunal Constitucional (sentencia 50/1985) ha señalado que la imposibilidad material de separar los papeles de unos y otros no puede implicar una no aplicación de la ley hasta que el legislador intervenga, pues pueden adoptarse medidas que tiendan a evitar el conflicto de intereses a través de suplencias con Tribunales cercanos. A este respecto hay que recordar la solución de los juzgados penales españoles cuando el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de que el juez juzgase y al mismo tiempo instruyese. Solución que fue similar a la propuesta por la *Corte costituzionale*: mientras se esperaba la intervención del legislador los juzgados vecinos sentenciaban los procesos instruidos por los otros juzgados.

(60) A diferencia del sistema español no se ha constituido una Sección Especializada o Sala Militar, a pesar de las presiones en ese sentido. El Tribunal Constitucional italiano (sentencia 1/1983) estimó que la Constitución no obligaba a la creación de una Sala *ad hoc*, pero tampoco la prohibía, por lo que se trata de una opción política del Legislador. La solución para dar entrada al cuerpo militar en la estructura judicial de la casación ha consistido en la creación de una Fiscalía Militar ante el Tribunal Supremo.

(61) En la primera de las leyes mencionadas se dice que para acceder a la oposición es necesario tener la idoneidad física de un oficial de complemento (art. 2) y las otras dos leyes (arts. 1 y 21) aclaran el concepto de idoneidad física: ser «ciudadano varón del Estado».