

Descentralización judicial regional. Una exploración empírica del poder judicial regional en Europa occidental

Joan-Josep Vallbé

Profesor agregado de Ciencia Política de la Universitat de Barcelona (España)

Regional judicial decentralization. An empirical assessment of regional judicial power in Western Europe

ABSTRACT Unlike legislative and executive powers, judicial authority is still a rare thing for regions to have, to the point that nowadays fairly high levels of political federalism can easily coexist with very low levels of judicial federalism. This paper empirically explores the judicial decentralisation of West European countries and their decentralised units. In particular, it designs and builds a composite indicator of regional judicial authority to identify patterns of judicial decentralisation in West European countries and compare the results. The resulting database contains 15,058 region-year observations, with information for all the first-level decentralised units of all West European countries with more than 1 million inhabitants, for the 1950-2019 period.

KEYWORDS judicial systems; legal systems; self-government; social studies.

RESUMEN A diferencia de las competencias ejecutivas y legislativas, resulta aún una rareza que las regiones tengan autoridad judicial, hasta el punto de que actualmente niveles relativamente altos de federalismo político pueden coexistir perfectamente con niveles muy bajos de federalismo judicial. Este artículo explora empíricamente la descentralización judicial en los países de Europa occidental y sus entes descentralizados. En concreto, presentamos un indicador de autoridad judicial regional para identificar patrones de descentralización judicial en países europeos y comparamos sus resultados. La base de datos resultante tiene más de 15.000 observaciones, con información para todas las regiones de primer nivel de todos los países de Europa occidental con población mayor de 1 millón de habitantes, para el periodo 1950-2019.

PALABRAS CLAVE sistemas judiciales; autogobierno; sistemas jurídicos; ciencias sociales.

Artículo recibido el 14/03/2022; aprobado el 10/05/2022.

1. Introducción

A diferencia del poder ejecutivo, es todavía hoy una rareza encontrar regiones con autoridad judicial.¹ Así como la centralización del poder ejecutivo, legislativo y judicial fue tradicionalmente considerada un elemento clave de la transición del mundo medieval hacia el estado moderno,² sólo el último ha quedado prácticamente intacto en los movimientos contemporáneos hacia la descentralización. La existencia de órdenes judiciales subestatales se ha considerado un elemento constitutivo del federalismo,³ pero mientras cada unidad subestatal en Suiza, Alemania o los Estados Unidos de América tiene sus propios sistemas judiciales, en otros estados federales como Austria o Bélgica estas unidades no gozan de tal autoridad. Aún más, los casos de España e Italia también nos muestran que niveles variables de autoridad política regional pueden coexistir con sistemas judiciales fuertemente centralizados.

El hecho de que unidades descentralizadas gocen de autoridad judicial puede llevar a algunas tensiones entre distintos niveles políticos, legislativos y judiciales,⁴ lo que ha constituido un buen terreno para la ciencia política y el análisis empírico del derecho, del mismo modo que lo ha sido la descentralización política. Sin embargo, a pesar de la abundante literatura existente sobre federalismo judicial comparado,⁵ este campo de investigación aún presenta niveles bajos de transpolinización entre los estudios jurídicos y la ciencia política empírica,⁶ lo que ha propiciado abundantes estudios basados en el método del estudio de caso. En mi opinión, este hecho impone dos limitaciones claras al estudio de la descentralización judicial. En primer lugar, la rareza de la descentralización judicial en los sistemas políticos ha llevado a quienes estudian la descentralización a dejar la descentralización judicial

1. El autor quisiera agradecer a las dos personas que han realizado la revisión anónima del trabajo presente. Sus comentarios han ayudado a mejorar el artículo de forma importante.

2. Halpérin, *Five Legal Revolutions Since the 17th Century*.

3. Aparicio, “La difícil relación entre la organización del poder judicial y el Estado autonómico”; Arbós, “El poder judicial y el federalismo canadiense”.

4. Baker, “A Catalogue of Judicial Federalism in the United States”.

5. Shapiro, *Courts*; Jacob et al., *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective*; Le Roy y Saunders, *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*; Gerpe y Barceló, *El federalismo judicial*; Gerpe y Cabellos, *Poder Judicial y modelo de Estado*; Arbós, “El poder judicial y el federalismo canadiense”; Aroney y Kincaid, *Courts in Federal Countries*.

6. Halberstam, “Comparative Federalism and the Role of the Judiciary”.

fuera del concepto mismo de autoridad regional,⁷ o a incluir en ella solamente algunos aspectos relacionados con la organización judicial, como por ejemplo el control gubernamental de la judicatura.⁸

Esto nos lleva a una segunda limitación. Por un lado, la dificultad de cumplir los exigentes requisitos metodológicos de los estudios de caso ha producido resultados científicos con poca capacidad de generalización. Por el otro lado, la mayor parte de aproximaciones jurídicas han tendido más a destacar las particularidades de la organización judicial de casos únicos que a intentar encontrar un lenguaje común que permita llevar a comparaciones empíricas no sólo entre sistemas, sino también entre unidades dentro de un mismo sistema. Como consecuencia, aún nos faltan herramientas para identificar, medir y comparar la descentralización judicial a través del tiempo y entre países, lo que limita nuestra capacidad para conseguir una comprensión más sistemática de la descentralización y avanzar en nuestro conocimiento del modo en que la descentralización judicial afecta al comportamiento (político o de otros tipos) y las instituciones. Por ende, la existencia de diferencias, similitudes o simplemente patrones en la organización del poder judicial en países descentralizados continúa siendo ampliamente inexplorada.

La principal pregunta de investigación del presente artículo es eminentemente descriptiva, puesto que explora empíricamente qué niveles de descentralización judicial existen en los países de Europa occidental y en sus regiones, con especial foco en el caso español, y para ello presento y utilizo el indicador compuesto de autoridad judicial regional.⁹

Una de las ventajas de este indicador es que toma la región descentralizada (estado federado, comunidad autónoma, etc.) como unidad de análisis, con el objetivo de (1) aproximarnos a un lenguaje claro que permita una comparación sistemática entre los componentes relevantes de lo que podemos entender como “descentralización judicial”, (2) ofrecer un modo de evaluar empíricamente y comparar un alto número de casos en un solo momento en el tiempo (estudio transversal), la evolución en el tiempo de algunos casos

7. Marks, Hooghe y Schakel, “Patterns of Regional Authority”.

8. Dardanelli, “Conceptualizing, Measuring, and Mapping State Structures - with an Application to Western Europe, 1950-2015”.

9. Vallbé, “Measuring the Judicial Power of Regions”.

(estudio longitudinal), o los dos combinados, para (3) explorar los patrones de organización judicial en escenarios de descentralización política. En su forma original,¹⁰ la base de datos de este indicador contenía solamente datos de las unidades pi de cuatro países —Alemania, Italia, España y el Reino Unido— durante el periodo 1950-2006, pero en la actualidad el número de países (y sus regiones) ha aumentado a 16 y el intervalo de tiempo cubre ahora el periodo 1950-2019.

En la sección que viene a continuación presento el indicador índice de autoridad judicial regional (IAJR) y explico brevemente cómo sus ocho componentes pueden ser medidos y combinados para capturar la autoridad judicial regional. A continuación, discuto los principales resultados de cada componente.

2. Índice de autoridad judicial regional

2.1. El indicador compuesto

Conceptualmente, el indicador adopta el ya conocido marco bidimensional de la autoridad regional —autogobierno (*self-rule*) y gobierno compartido (*shared-rule*)¹¹— aunque las dos dimensiones se miden de forma separada. Por un lado, medimos la capacidad de las regiones de tener autogobierno judicial tomando en consideración los aspectos institucionales, decisionales y económicos de la autonomía judicial. Por el otro lado, la segunda dimensión de la autonomía judicial (gobierno compartido) intenta medir la capacidad de las regiones de influir en las decisiones que afectan a la organización y el funcionamiento de la administración de justicia y del poder judicial al nivel estatal. Mientras la dimensión de autogobierno nos permite medir y comparar regiones respecto a su capacidad de tener poder judicial propio, la de gobierno compartido nos permite explorar hasta qué punto los países permiten a las regiones participar en la gobernanza en asuntos judiciales. Como en el caso del RAI,¹² el índice final de descentralización judicial se obtendrá mediante la codificación numérica de componentes medidos como variables ordinales.

10. *Ibíd.*

11. Elazar, *Exploring Federalism*; Marks, Hooghe y Schakel, “Patterns of Regional Authority”.

12. *Ibíd.*

Tabla 1. Componentes de descentralización judicial en dos dimensiones

Autogobierno judicial	Gobierno judicial compartido
Autonomía institucional	Representación en altos tribunales
Selección	Control ejecutivo
Diseño	Control fiscal
Autonomía económica	
Última instancia judicial	

La tabla 1 presenta los componentes de cada dimensión. El primer componente del autogobierno judicial (autonomía institucional) captura simplemente la medida en que una región tiene una administración de justicia propia, lo que habitualmente se reduce a si existe un reconocimiento de la existencia de tal sistema judicial regional como tal. Más que una medida típicamente binaria, en nuestro caso la autonomía institucional se concibe como un componente ordinal que va desde la ausencia completa de autonomía hasta la existencia de una administración regional de justicia completamente funcional. La medida en que una región tiene autonomía judicial se mide como la acumulación de elementos que su administración de justicia (AdJ) tiene derecho a gestionar. Se trata aquí de una cuestión más bien de formalidad —es decir, del reconocimiento formal de la existencia de tal AdJ regional—. El primer componente tiene cuatro categorías, la primera de las cuales tiene valor cero cuando una región no tiene su propia administración de justicia. Por tanto, las regiones que caen dentro de esta categoría puntuarán 0 en este componente. La segunda categoría está reservada para la existencia de una AdJ regional que sólo puede gestionar cuestiones menores. La tercera y la cuarta completan esta lógica acumulativa: la tercera se refiere a la existencia de una AdJ regional con jurisdicción plena en el ámbito civil o penal, y la cuarta se reserva para aquellas que tienen jurisdicción plena en los dos ámbitos. El sistema de puntuación es el siguiente:

- 0: no existe administración de justicia a nivel regional
- 1: existe una pequeña AdJ regional para gestionar cuestiones menores
- 2: existe una AdJ regional completa para cuestiones civiles o penales
- 3: existe una AdJ regional completa para cuestiones civiles y penales

Mientras el primer componente de autogobierno judicial captura una dimensión formal de la capacidad regional para tener su propio sistema judicial, el

segundo (selección) ya se refiere a una cuestión más sustantiva: la medida en que las regiones tienen algún papel en la selección del personal que trabaja en la AdJ dentro de sus fronteras. Este componente es concebido, otra vez, como una medida continua que va desde la ausencia de participación regional de personal hasta la plena autonomía en la selección, mediante el sistema de puntuación siguiente:

- 0: la región no tiene ninguna participación en la selección de personal de la AdJ o de la judicatura
- 1: la región selecciona sólo personal administrativo de la AdJ
- 2: la región selecciona personal administrativo y al menos un grupo de personal especializado (peritos, médicos forenses, letrados de la administración)
- 3: la región cumple con todo lo anterior y además selecciona a fiscales
- 4: la región cumple con lo anterior y además selecciona a miembros de la judicatura

La categoría nula de esta dimensión se refiere a la ausencia completa de participación en la selección de personal, como es el caso de las regiones italianas. Una vez una región tiene algún tipo de participación en la selección de personal, la importancia gradual de su papel es una función del tipo de personal que es capaz de reclutar. Por ejemplo, consideramos la hipótesis de que la selección de personal administrativo da menos poder a una región que su capacidad para reclutar sus propios letrados de la AdJ. A su vez, una región que recluta a sus propios letrados de la AdJ tiene menos capacidad judicial que una que pueda reclutar a sus propios fiscales o incluso a sus juezas y jueces.¹³ La lógica básica aquí es que las regiones con capacidad para reclutar a quienes toman decisiones a más alto nivel (jueces y fiscales) pueden dar más forma a algún tipo de política judicial.

El siguiente componente (diseño) se refiere a la capacidad de las regiones para dar forma al mapa de planta judicial dentro de sus fronteras (y modificarlo). La planta judicial determina la distribución de órganos judiciales en el territorio y, en última instancia, afecta al número de ciudadanos atendidos por cada

13. Aquí no entramos en qué mecanismo concreto se utiliza para la selección, aunque la elección popular de letrados, fiscales y jueces implica en la práctica algún nivel de descentralización de la justicia. En tal caso, un indicador viable podría ser en qué medida la región tiene capacidad para gestionar las elecciones a tales cargos judiciales.

juzgado. El componente de diseño intenta capturar, pues, dos cosas distintas. Primero, si hay coincidencia entre las fronteras de los distritos judiciales de los tribunales de primera instancia dentro de la región y las fronteras de la región misma. Segundo, hasta qué punto la región puede modificar el mapa de distritos judiciales. La noción es, otra vez, incremental:

0.5 se puntúa por cada uno de los elementos (el componente puede tener valores de entre 0 y 1.5)

(+ 0.5) coincidencia entre las fronteras de los distritos judiciales y la región, pero la región no interviene en la modificación del mapa judicial

(+ 0.5) coincidencia de fronteras y la región puede intervenir en el diseño del mapa judicial juntamente con el gobierno central

(+ 0.5) coincidencia de fronteras y la región tiene poder exclusivo para modificar el mapa judicial (crear o eliminar distritos)

A continuación, el componente de autonomía económica mide la capacidad y responsabilidad de una región para proveer recursos a los tribunales dentro de sus fronteras. Del mismo modo que en casos anteriores, conceptualizamos de forma acumulativa donde, en un extremo, una región no provee ningún tipo de recurso a los tribunales, mientras que en el otro extremo encontramos regiones que proveen todo tipo de recursos materiales y pagan los salarios de todo el personal de los tribunales, incluidos los jueces. La codificación para este componente tiene seis variaciones de la autonomía económica judicial (0 a 5 puntos):

0: la región no provee de ningún recurso a la AdJ dentro de sus fronteras

1: la región provee de recursos materiales

2: la región provee de recursos materiales y paga salarios del personal administrativo

3: la región cumple lo anterior y además paga salarios de otros peritos o expertos (médicos forenses, letrados, peritos)

4: la región cumple lo anterior y además paga el salario de fiscales

5: la región cumple lo anterior y además paga el salario de jueces

El último componente de la dimensión de autogobierno (última instancia) mide hasta qué punto los casos vistos por los tribunales ordinarios dentro de las fronteras de la región encuentran su última decisión judicial en tribunales dentro de las fronteras de la región (última instancia judicial), o si pueden ser anulados por tribunales superiores que no sean el tribunal supremo o

constitucional del país. Por lo tanto, las regiones con más capacidad judicial tienen tribunales de apelación dentro de sus fronteras con capacidad para tomar decisiones últimas en la mayor parte de casos civiles y penales, con la excepción de los casos típicos de revisión de constitucionalidad o de derechos fundamentales. Para este componente, existe un sistema de codificación de 4 categorías:

- 0: no hay tribunal de apelación dentro de la región
- 1: hay apelación final para casos civiles y/o penales menores (menor cuantía, faltas, etc.)
- 2: hay apelación final para la mayor parte de casos civiles
- 3: hay apelación final para la mayor parte de casos civiles y penales (excepto revisión constitucional y derechos fundamentales)

La segunda dimensión del índice de autoridad judicial regional (IAJR), el gobierno compartido, intenta capturar hasta qué punto los países permiten que las regiones participen en la gobernanza judicial. Solamente cuenta con tres componentes. El primero es la representación y mide si los nombramientos judiciales para cortes supremas a nivel estatal toman alguna dimensión relacionada con las regiones. La representación regional aquí se mide a través de una variable de 4 categorías:

- 0: las regiones no intervienen de ningún modo en el nombramiento de tribunales superiores
- 1: las regiones no intervienen en los nombramientos, pero el origen regional (o la lengua o etnia, cuando ello es relevante) de los candidatos a dichos nombramientos es tenido en cuenta
- 2: las regiones intervienen directamente en el nombramiento de al menos algunos miembros de los tribunales superiores (selección mixta), o los nombramientos se realizan juntamente con órganos de decisión estatales
- 3: las regiones determinan la composición de los tribunales superiores

El siguiente componente de gobierno judicial compartido (control ejecutivo) mide hasta qué punto las regiones participan de algún modo en los órganos de gobierno del poder judicial a nivel regional o federal. Estos órganos pueden tener diversas funciones, que pueden ir desde la organización de la selección judicial a niveles distintos hasta decidir sobre acciones disciplinarias contra los miembros de la judicatura. El poder regional es aquí medido como el nivel de influencia de las regiones a la hora de nombrar a los miembros de dichos

órganos, si existen, o, en caso de que no exista un órgano de gobierno judicial, en manos de quién está la capacidad de tomar medidas disciplinarias contra jueces. La puntuación sigue el siguiente esquema:

- 0: las regiones no intervienen en el nombramiento de miembros del órgano de gobierno judicial (o no tienen ninguna capacidad disciplinaria)
- 1: las regiones no intervienen en el nombramiento de miembros del órgano de los jueces, pero el origen regional (o lingüístico o étnico) de los candidatos se tiene en cuenta a la hora de ser nombrados
- 2: las regiones participan en el nombramiento de al menos algunos miembros del órgano de gobierno judicial (selección mixta)
- 3: las regiones determinan la composición de los miembros del órgano de gobierno judicial, o tienen competencia exclusiva sobre medidas disciplinarias sobre la judicatura

Finalmente, el control fiscal se refiere a la medida en que las regiones pueden tener influencia (gobierno compartido) sobre la distribución de recursos obtenidos a través de impuestos, lo que numerosos autores han considerado habitualmente de forma separada a la capacidad fiscal de las propias regiones. De hecho, Marks, Hooghe y Schakel¹⁴ crearon una variable exclusiva para medir esta capacidad de influencia cuando construyeron su indicador de autoridad política regional, por cuanto ayudaba a comprender la capacidad de las regiones de influir sobre la redistribución de recursos federales. Naturalmente, si esta capacidad regional es relevante para medir la autoridad política, también debería serlo para medir el papel de las regiones en la distribución de recursos dirigidos a la administración de justicia. Por lo tanto, utilizamos aquí la variable de Marks, Hooghe y Schakel:¹⁵

- 0: los gobiernos regionales o sus representantes en el legislativo no son consultados sobre la distribución de recursos procedentes de impuestos
- 1: los gobiernos regionales o sus representantes en el legislativo negocian la distribución de recursos procedentes de impuestos, pero no tienen capacidad de veto
- 2: los gobiernos regionales o sus representantes en el legislativo tienen capacidad de veto sobre la distribución de recursos procedentes de impuestos

14. Marks, Hooghe y Schakel, "Patterns of Regional Authority".

15. *Ibid.*

Una vez tenemos el esquema de codificación planteado, el índice de autoridad judicial regional sintetiza todas las puntuaciones en un solo valor normalizado y, además, se pueden obtener puntuaciones separadas por las dimensiones de autogobierno y gobierno compartido. El índice tiene un valor que va de 0 a 1.

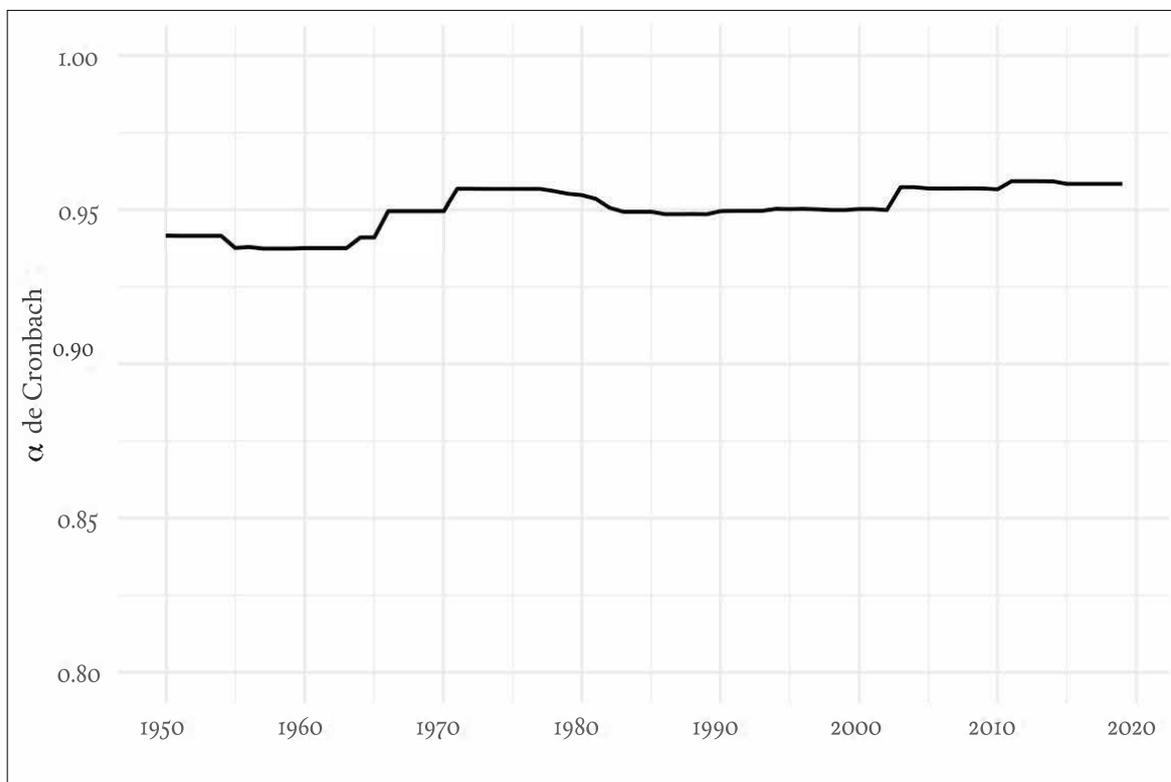
2.2. Datos

Se han recopilado datos completos sobre todas las entidades subestatales de todos los países de Europa occidental para el periodo 1950-2019 (o todos los años aplicables en cada caso).¹⁶ En la actualidad, la base de datos contiene 15.058 observaciones región-año cubriendo los 8 componentes del índice de autoridad judicial regional (IAJR), lo que significa que la base de datos tiene poco más de 120.000 celdas. Por lo que se refiere a la validez interna del indicador, la prueba de la α de Cronbach para los 8 componentes de todos los entes subestatales de los 16 países representados está alrededor de 0.95 durante todo el periodo de 1950 a 2019 (véase la figura 1), lo que indica un nivel muy alto de consistencia interna de los componentes como dimensiones distintas de una sola medida de autoridad.¹⁷

16. Los países con población menor de 1 millón no se han considerado porque los países pequeños no presentan niveles relevantes de descentralización de ningún tipo. Por lo tanto, el Vaticano, San Marino, Liechtenstein, Mónaco, Andorra, Islandia, Malta y Luxemburgo no están representados en la base de datos.

17. Neuendorf, *The Content Analysis Guidebook*. El valor medio de la α de Cronbach para todos los años es 0.95.

Figura 1. Niveles de consistencia de los 8 componentes de la descentralización judicial regional a través del tiempo (1950-2019), medidos a través de la α de Cronbach



3. Descentralización judicial comparada

3.1. Patrones generales

La tabla 2 muestra estadísticos descriptivos del índice IAJR, sus dos dimensiones y todos sus componentes. Nótese que todos los valores de los componentes de autogobierno judicial y gobierno compartidos, además del índice IAJR mismo, están normalizados para que tengan valores entre 0 y 1, para asegurar que no se produzcan sesgos causados por el sistema de codificación de cada componente.¹⁸ El valor medio de autoridad judicial regional en Europa occidental es 0.218, pero lo interesante es que existe un buen nivel de variación entre regiones y entre países. De hecho, en 3 de los 16 países de la base de datos (Francia, Irlanda y Noruega) no hay ninguna región que haya puntuado nunca más que 0 desde 1950 en descentralización judicial, mientras

18. Agradezco a uno de los revisores anónimos del artículo por sugerir la normalización de los valores al nivel de cada componente individual.

que las regiones de Suecia puntúan 0 desde 1970 y los valores para Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, los Países Bajos y Portugal están muy próximos a 0 en todo el periodo. En contraste, solamente las unidades descentralizadas de Alemania, Suiza y Bélgica (además de algunas regiones de Dinamarca, España y el Reino Unido) puntúan en algún momento por encima de la media en descentralización judicial. Aun así, éstas representan el 21 % de nuestras observaciones, lo que introduce cierta variación en los datos. Los cantones suizos después de la reforma de 2002 son los más descentralizados judicialmente de Europa occidental, seguidos de los *länder* alemanes después de 1965.

Tabla 2. Estadísticos descriptivos de todos los componentes, las dos dimensiones y el índice de autonomía judicial (IAJR).

	N	Media	Desviación estándar	Min	Max
<i>Autogobierno</i>					
Autonomía institucional	15058	0.187	0.390	0	1
Selección	15058	0.188	0.386	0	1
Diseño	15058	0.288	0.362	0	1
Autonomía económica	15058	0.184	0.383	0	1
Última instancia	15058	0.190	0.350	0	1
<i>Gobierno compartido</i>					
Representación	15058	0.220	0.412	0	1
Control ejecutivo	15058	0.188	0.388	0	1
Control fiscal	15058	0.277	0.392	0	1
Dimensión autogobierno	15058	0.207	0.358	0	1
Dimensión gobierno compartido	15058	0.229	0.345	0	1
Índice de autonomía judicial regional (IAJR)	15058	0.218	0.341	0	1

La figura 2, por otro lado, representa los valores medios del IAJR para cada año y país en la base de datos,¹⁹ lo que permite observar diferencias importantes entre casos. La figura muestra una realidad variada en al menos dos aspectos. Por un lado, por lo que se refiere a la evolución temporal, se pueden

19. Las puntuaciones por países se calculan como la media de las puntuaciones de las regiones dentro de cada país.

observar dos grupos de países distintos: aquellos cuyas regiones (o algunas de ellas) experimentan cambios en el tiempo (el Reino Unido, España, Dinamarca) y aquellos países cuyas regiones presentan una tendencia plana y estable en términos de poder judicial (Alemania, Suiza, Italia, Grecia). Por otro lado, también puede observarse variación en el nivel mismo de autoridad judicial, por supuesto, lo que apunta a diferencias importantes en diseño institucional.

Figura 2. Evolución del índice de autonomía judicial regional (IAJR) de los países de Europa occidental, 1950-2019

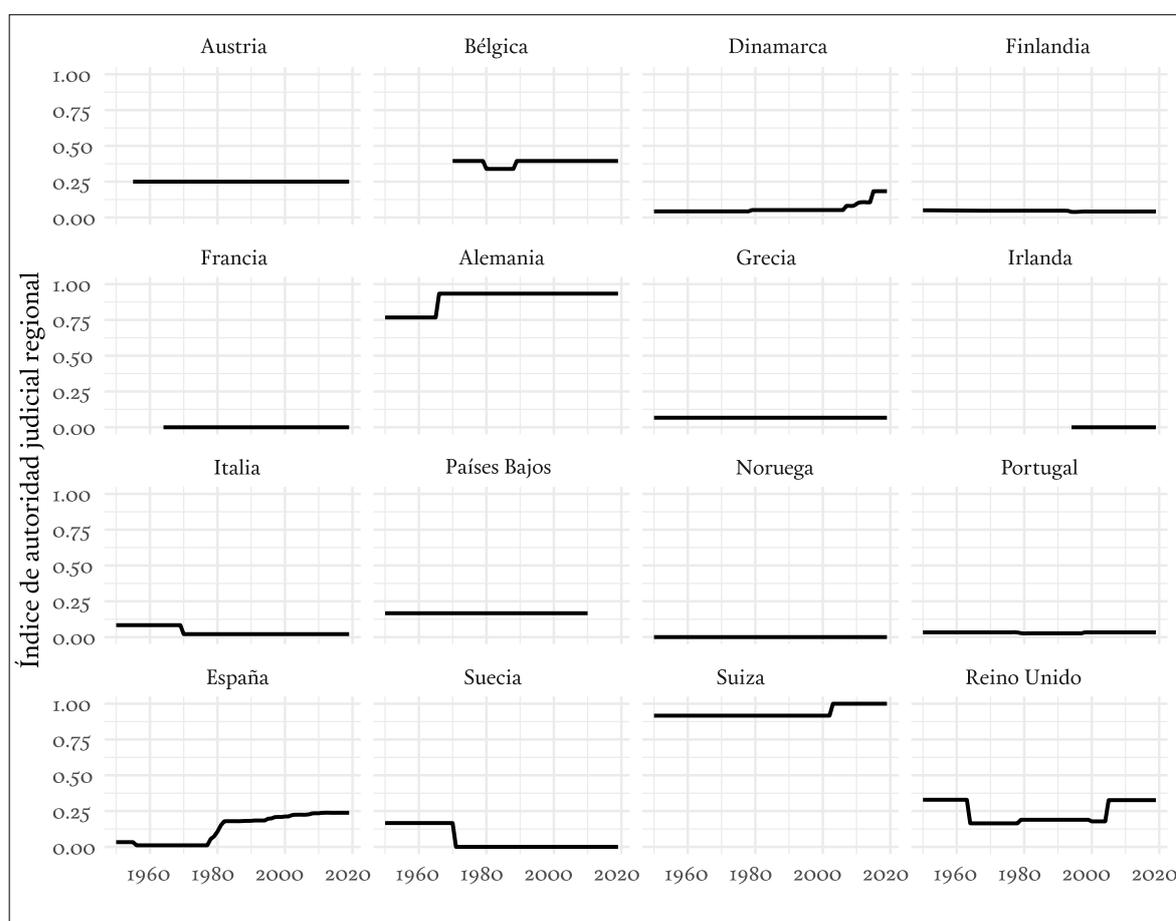
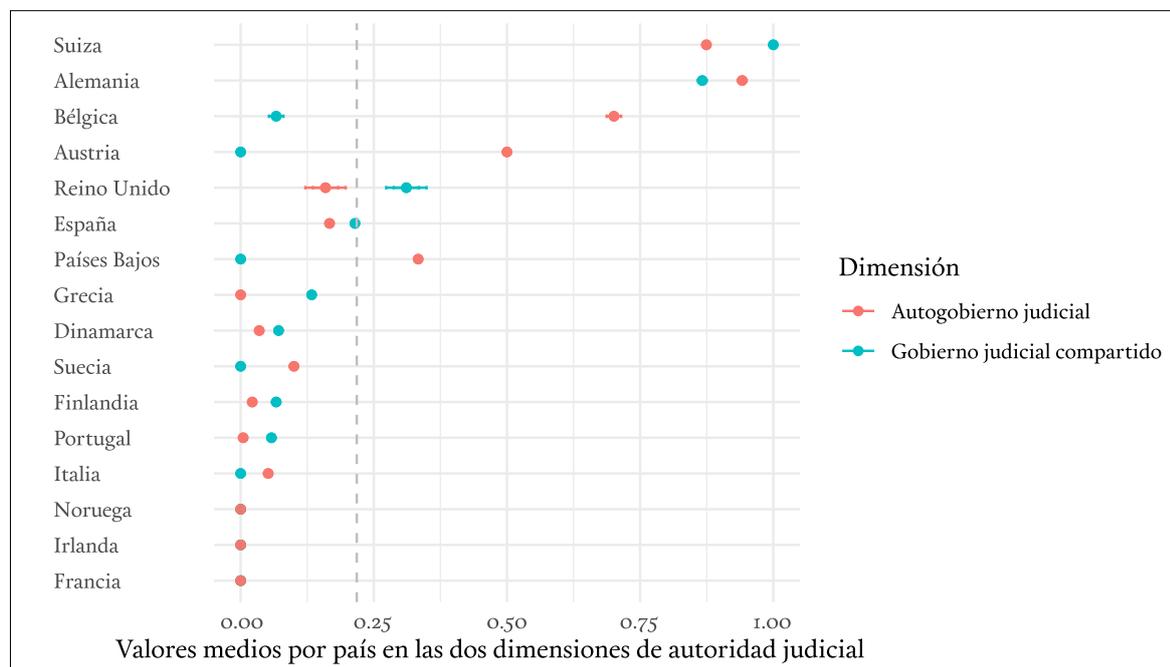


Figura 3. Distribución del autogobierno judicial y del gobierno compartido en los países de Europa occidental, 1950-2019



Ahora bien, ¿los cambios en la capacidad judicial de las regiones se deben a cambios en su capacidad de autogobierno o bien a un cambio en su capacidad de influencia en la gobernanza judicial (gobierno compartido)? La figura 3 muestra dos tipos de información. Los puntos de color turquesa representan la puntuación media de las regiones de cada país en autogobierno judicial, mientras que los rojos muestran la puntuación media en la dimensión de gobierno compartido. La línea vertical discontinua representa la media global en ambas dimensiones, que es casi idéntica (véase la tabla 2). Pues bien, la figura muestra hasta qué punto la descentralización judicial es poco común en los países y regiones de Europa occidental, puesto que solamente dos países (Suiza y Alemania) presentan niveles de descentralización en los dos componentes por encima de la media. Además, esto también apunta al hecho de que, en la mayor parte de países, los niveles de autogobierno y de gobierno compartido presentan valores similares (o bien los dos son altos o los dos bajos). En otras palabras, allí donde las regiones tienen niveles altos de autogobierno judicial, también participan de la gobernanza judicial de sus países, y viceversa. En los casos en que esto no se produce (por ejemplo, Bélgica y Austria), las regiones presentan valores relevantes solamente en gobierno compartido (son partes de una federación), mientras que su nivel de autogobierno judicial es negligible. En las secciones que siguen vamos a

explorar los niveles de autonomía judicial de las regiones y de los países por los distintos componentes de la autonomía judicial. Primero exploraremos los cinco componentes del autogobierno judicial (autonomía institucional, selección, diseño, autonomía económica y última instancia) y después los tres de gobierno compartido (representación, control ejecutivo y control fiscal).

3.2. Autogobierno judicial

3.2.1. Autonomía institucional

Para puntuar más que cero en esta dimensión, debe existir algún reconocimiento formal de la existencia de alguna forma de regionalización de la administración de justicia, lo que es poco común en los países de Europa occidental. De hecho, de los 16 países estudiados, sólo Alemania y Suiza puntúan el máximo para sus entes descentralizados (*länder* y cantones) a lo largo del periodo, mientras que Dinamarca (islas Feroe y Groenlandia) y el Reino Unido (Escocia e Irlanda del Norte) sólo tienen un par de regiones que puntúen el máximo en autonomía institucional (aunque no para todo el periodo).

Las regiones alemanas y suizas controlan la primera y segunda instancia en materias civiles y penales, mientras que los tribunales de apelación al nivel federal tienen la última palabra en casi todos los asuntos civiles y penales. Así pues, los *länder* alemanes y los cantones suizos tienen sus propios sistemas judiciales, aunque no son completamente autosuficientes en el caso alemán.²⁰ Ambos países presentan un modelo completamente simétrico en el que las regiones gozan de un conjunto de competencias de poder judicial igualmente distribuido, lo que hace que en esta dimensión obtengan la máxima puntuación.

A diferencia de estos dos casos, el Reino Unido y Dinamarca constituyen casos altamente asimétricos. En los últimos 15 años, ambos países han llevado a cabo reformas constitucionales profundas (por ejemplo, la Constitutional

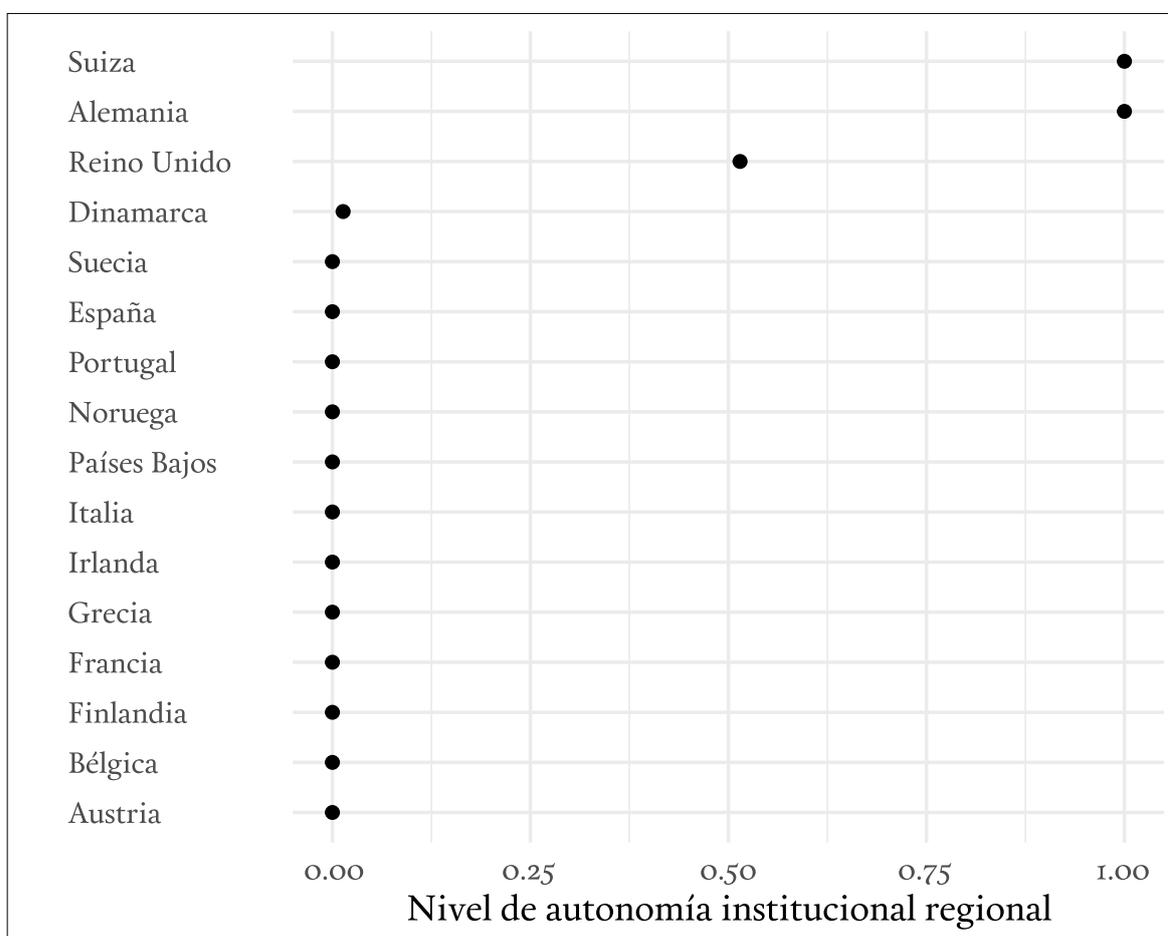
20. Riedel, “Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Germany”.

Reform Act de 2005 en el Reino Unido) que han conllevado niveles de cambio institucional relevantes: descentralización hacia Irlanda del Norte (Northern Ireland Act 1998), Escocia (Scotland Act 1998 y 2012) y Gales (Government of Wales Act 1998 y 2006), independencia del Banco de Inglaterra, o la elección de la alcaldía de Londres y otras ciudades dentro de la gran reforma del gobierno local (Greater London Authority Act 1999; Local Government Act 2000). En Dinamarca, por su lado, la descentralización se ha centrado en Groenlandia e Islas Feroe, produciendo así un sistema asimétrico.

La autonomía judicial se refiere tanto a la jurisdicción civil como penal (con algunas excepciones como inmigración, derecho laboral y aspectos relacionados con la jurisdicción militar y el terrorismo, en el caso del Reino Unido). En nuestros datos, entonces, por lo que se refiere al Reino Unido, Escocia e Irlanda del Norte obtienen el máximo, mientras que Gales obtiene 0 para todo el periodo, mientras que en Dinamarca la autonomía judicial de las islas Feroe empezó en 2010 y la de Groenlandia sólo entró en aplicación en 2014.

La figura 4 muestra que Alemania, Suiza, Dinamarca y el Reino Unido son de hecho los únicos cuatro países que puntúan más de 0 en autonomía institucional. La puntuación de Dinamarca es sólo marginalmente diferente de cero porque sólo 2 de sus 19 regiones de primer nivel tienen autonomía judicial a lo largo del periodo.

Figura 4. Nivel medio del componente de autonomía institucional para los países de Europa occidental (1950-2019)



Para el resto de las regiones de los 12 países restantes, no existe reconocimiento formal de la existencia de autonomía judicial y todos ellos puntúan 0. Por ejemplo, Italia es un caso de nivel nulo de descentralización judicial como principio constitucional. Durante el proceso constituyente de la República italiana después de la Segunda Guerra Mundial hubo un intento tímido de aumentar la descentralización judicial para aquellas regiones con “características especiales”. De ahí el Estatuto de la Región de Sicilia aprobado en 1946,²¹ que contiene la provisión de creación de una Alta Corte (art. 24) con seis miembros nombrados en igualdad por las asambleas legislativas nacional y regional. Además, estaba previsto que la Alta Corte tuviera competencias de revisión constitucional sobre legislación regional y también legislación nacional de aplicación a la región (arts. 25-30). Pero, a pesar de este inicio

21. Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, transformado en Ley Constitucional de 26 de febrero, 1948, n. 2.

prometedor, decisiones sucesivas del Tribunal Constitucional italiano dejaron sin efecto la Alta Corte de Sicilia, y cortaron así cualquier intento de descentralización judicial en Italia. Por lo tanto, todas las regiones italianas puntúan cero en esta primera dimensión.

España también tiene un sistema judicial centralizado. Cualquier intento de descentralización judicial en España está limitado, por un lado, por algunos principios constitucionales sobre la organización del poder judicial (arts. 117 y 122 CE) que, por otro lado, han sido aplicados e interpretados de un modo fuertemente unitario.²² Estos principios establecen una jurisdicción única bajo la cual se despliega todo el sistema de tribunales en España, lo que lleva a la conclusión lógica de que, al menos formalmente, ninguna de las comunidades autónomas españolas puede tener un sistema judicial propio.²³ Sin embargo, como veremos, no tener reconocimiento formal de la institución no ha impedido que algunas comunidades autónomas hayan tomado algún papel en materia judicial.

3.2.2. Selección

Por lo que se refiere a la capacidad de las regiones de reclutar personal para la administración de justicia dentro de sus fronteras, los datos muestran que esto también es una competencia rara en las regiones de Europa occidental (véase la figura 5). De hecho, solamente Alemania y Suiza puntúan el máximo para este indicador, mientras que Reino Unido y España obtienen puntuaciones muy por debajo de aquéllas. Como principio constitucional (pero también en la práctica), los cantones suizos tienen su propio sistema de tribunales plenamente competentes y, por lo tanto, también son responsables de seleccionar y nombrar a sus propios jueces, así como al resto de personal de la administración de justicia. Esto implica que los cantones pueden establecer requisitos distintos para entrar en la carrera judicial.²⁴ La legislación constitucional alemana sobre organización del poder judicial²⁵ no establece ninguna

22. Díez-Picazo, *Régimen constitucional del Poder Judicial*; Porras, “Los tribunales superiores de justicia en el Estado autonómico”.

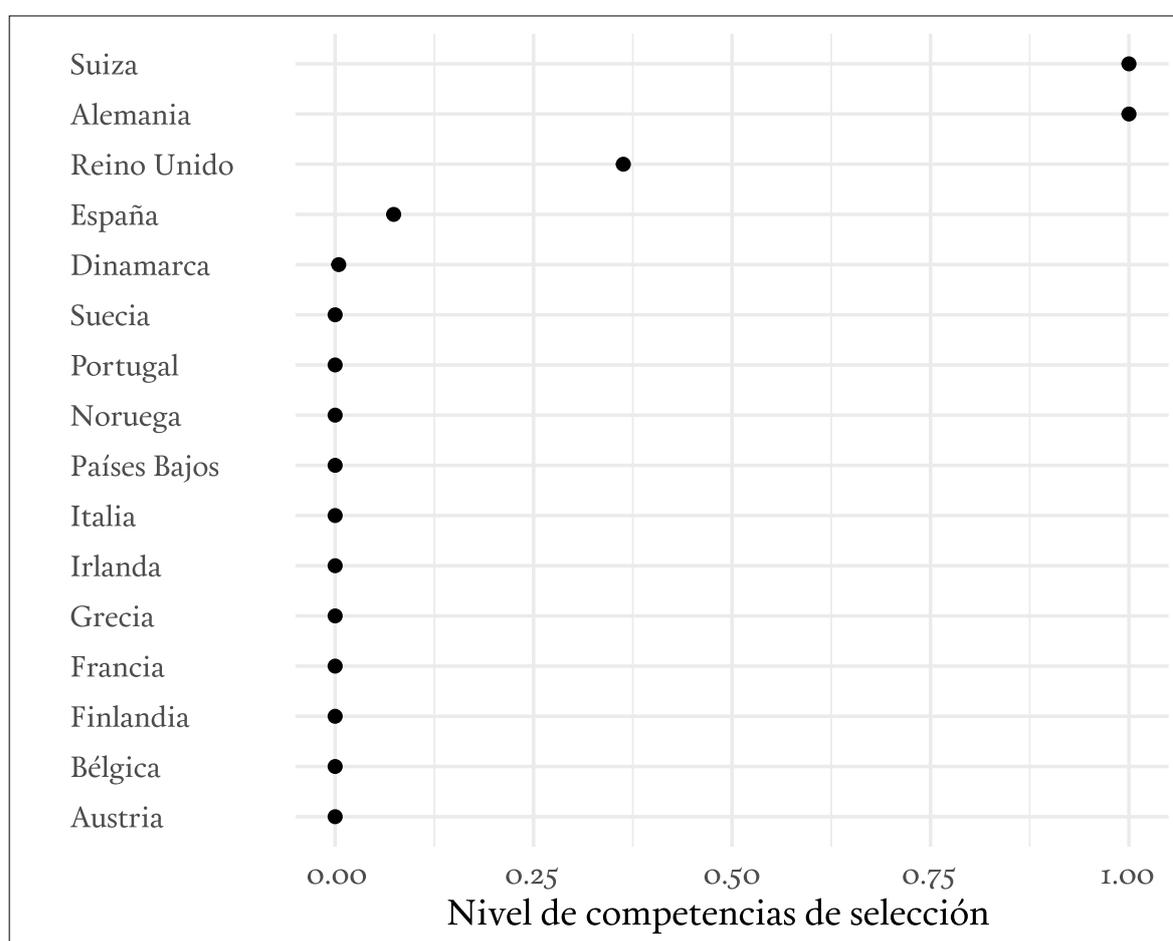
23. Aparicio, “La difícil relación entre la organización del poder judicial y el Estado autonómico”.

24. Suter, “Appointment, Discipline and Removal of Judges”.

25. Die Übersetzung berücksichtigt die Änderung(en) des Gesetzes durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7.12.2011 (BGBl. I S. 2582). Utilizo la traducción oficial de la ley al inglés: Courts

oficina judicial central al nivel federal, sino que cada *land* tiene su propio —y distinto²⁶— sistema de selección judicial aplicable a jueces, fiscales y demás personal. Por ejemplo, a la hora de seleccionar fiscales, del mismo modo que los cantones suizos, los *länder* alemanes tienen la autoridad para establecer mecanismos de selección para nombrar a los funcionarios y otro personal que trabaje en las fiscalías. Otros diseños federales como el de Bélgica, en cambio, establecen solamente una oficina centralizada (Alto Consejo de Justicia, en el caso belga) que es responsable de dichos nombramientos.

Figura 5. Nivel medio en el componente de selección de los países de Europa occidental (1950-2019)



Constitution Act in the version published on 9 May 1975 (*Federal Law Gazette [Bundesgesetzblatt]* I, p. 1077), last amended by Article 4 of the Act of 7 December 2011 (*Federal Law Gazette I*, p. 2582).

26. Riedel, “Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Germany”.

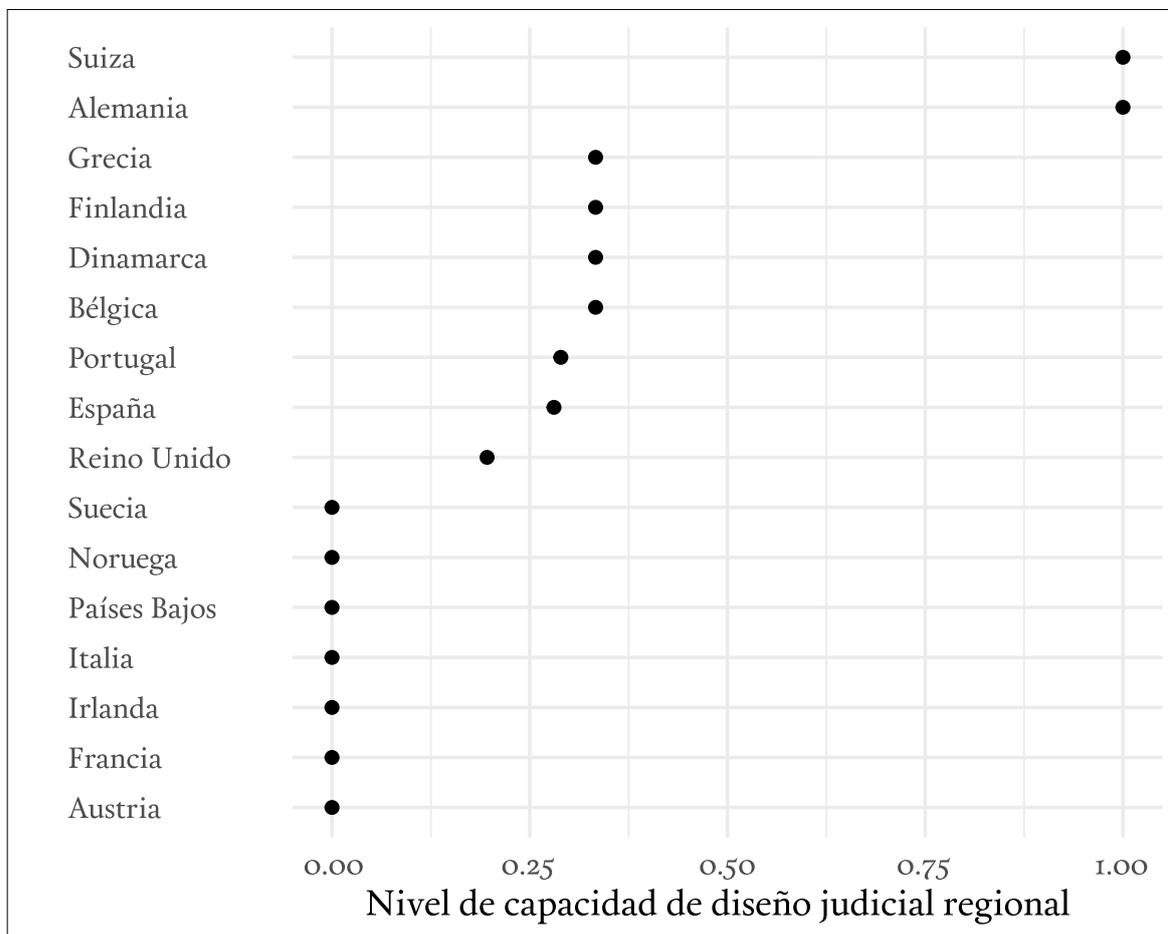
A diferencia del caso belga, las comunidades autónomas españolas varían en sus puntuaciones, tanto a nivel transversal como en el tiempo. Para empezar, la Constitución establece la existencia de un único cuerpo de jueces y un único órgano de nombramientos judiciales (Consejo General del Poder Judicial), lo que en principio impide cualquier posibilidad de que las regiones puedan tener influencia en la toma de decisiones en estos aspectos. Ahora bien, a niveles de decisión más bajos, los avances conseguidos por comunidades como Cataluña y algunas sentencias del Tribunal Constitucional (por ejemplo, las SSTC 56/1990 y 62/1990) han permitido que algunas regiones desplieguen competencias para seleccionar personal administrativo de los juzgados dentro de sus fronteras. Sin embargo, no todas las regiones españolas que tienen estas competencias las adoptaron al mismo tiempo. Por ejemplo, Cataluña puntúa 0 en selección entre 1978 y 1990, y 0.25 entre 1990 y 2019, mientras que Andalucía sólo puntúa 0.25 después de 1996. Otras comunidades autónomas sólo presentan valores superiores a 0 después de la ola de reformas estatutarias de la primera década de (por ejemplo, Cantabria, Asturias, Aragón), mientras que 7 de las 19 comunidades autónomas aún puntúan 0 en este aspecto.

Esta extrema variación también se puede observar en las regiones británicas, donde Gales e Inglaterra tienen siempre valor 0, Irlanda del Norte puntúa 0.25 hasta 2004 y 1 a partir de ese momento, y Escocia tiene la máxima puntuación para todo el periodo. Aún más asimétrico es el caso de Dinamarca, donde Groenlandia sólo adquirió la capacidad para reclutar personal judicial en 2014, mientras que la otra región con algún tipo de descentralización judicial (islas Feroe) no tiene ninguna competencia en selección de personal judicial.

3.2.3. Diseño

La figura 6 muestra al menos cuatro realidades distintas en Europa occidental por lo que respecta a la capacidad de las regiones de influir en el diseño de la planta judicial, es decir, en su capacidad para dibujar y modificar el mapa de distritos judiciales sobre el que se estructura el funcionamiento de los tribunales de justicia. Primero, encontramos regiones de países como Austria, Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Suecia, en los que no existe coincidencia entre las fronteras de los distritos judiciales y las fronteras de las regiones, y además las instituciones regionales no tienen ninguna capacidad de incidencia sobre el mapa de distritos judiciales.

Figura 6. Valor medio en el componente de diseño del mapa de distritos judiciales de las regiones de Europa occidental (1950-2019)

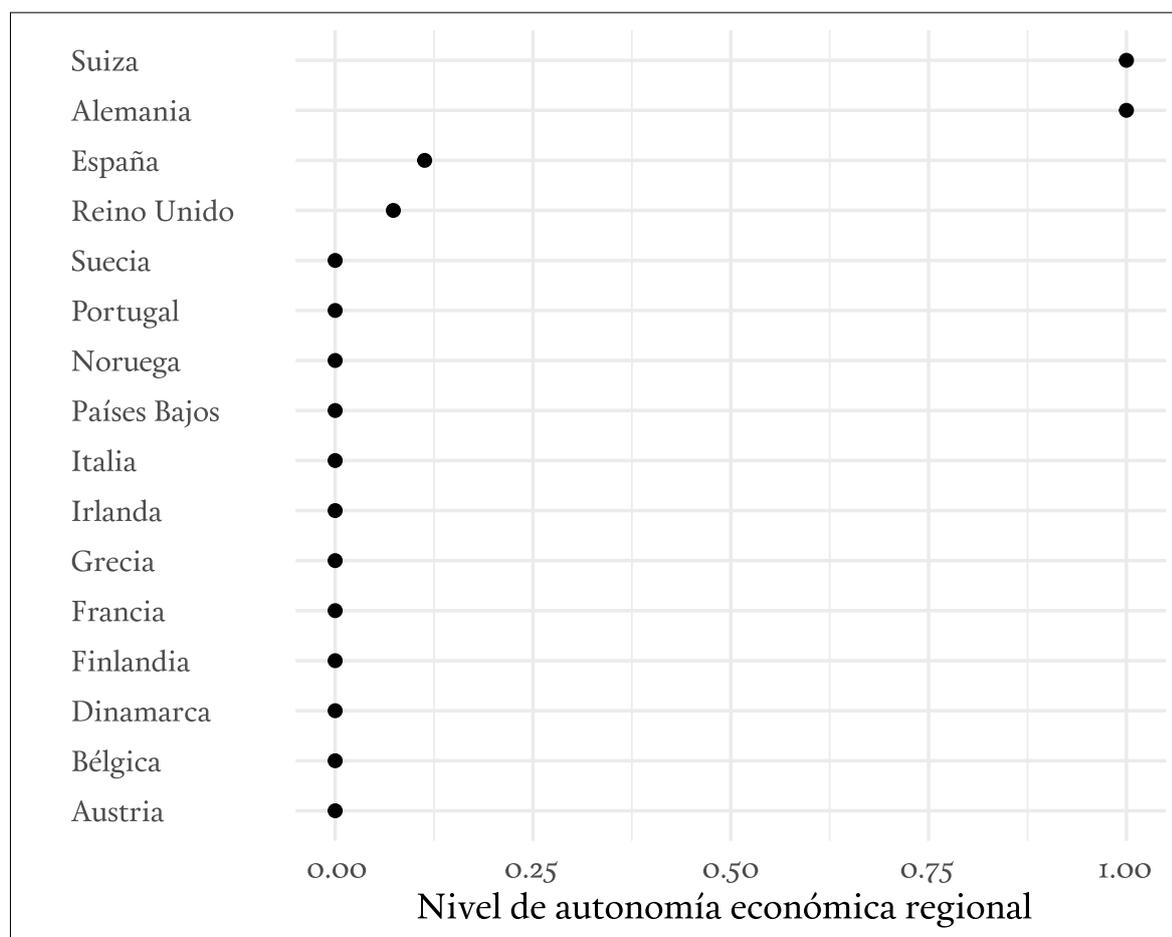


En un segundo grupo de regiones, existe coincidencia perfecta de fronteras entre distritos judiciales y regiones, pero las regiones no pueden cambiar la planta judicial porque esta competencia recae exclusivamente en el gobierno central, como es el caso de Escocia, Gales e Irlanda del Norte o en las regiones de Grecia, Finlandia, Portugal y Bélgica. También encontramos casos donde las fronteras de los distritos y las regiones coinciden y además la modificación del mapa judicial la pueden realizar de forma conjunta las regiones y el gobierno central, como es el caso de Cataluña (art. 107 EAC) y el País Vasco (art. 34 EAPV). Finalmente, los *länder* alemanes y los cantones suizos pueden diseñar y modificar sus propios distritos judiciales y son las únicas regiones que puntúan el máximo en este indicador.

3.2.4. Autonomía económica

La autonomía económica es uno de los indicadores que mejor capturan la capacidad limitada de la mayoría de las regiones en el ámbito judicial. En concreto, la autonomía regional efectiva (judicial o de cualquier otro tipo) está normalmente asociada a la capacidad de las regiones para tomar decisiones efectivas sobre la distribución de recursos. Nuestros datos, sin embargo, muestran que, en 12 de los 16 países de Europa occidental (por ejemplo, estados federales como Austria o Bélgica o países con otros sistemas como Italia, Dinamarca o Noruega), las regiones no tienen ninguna capacidad para tomar sus propias decisiones de financiación de la justicia, de modo que puntúan 0 en este indicador, como muestra la figura 7.

Figura 7. Puntuación media en el indicador de autonomía económica judicial para países de Europa occidental (1950-2019)



Un primer paso en la participación en la distribución de recursos se produce cuando las regiones pueden proporcionar recursos materiales (oficinas, orde-

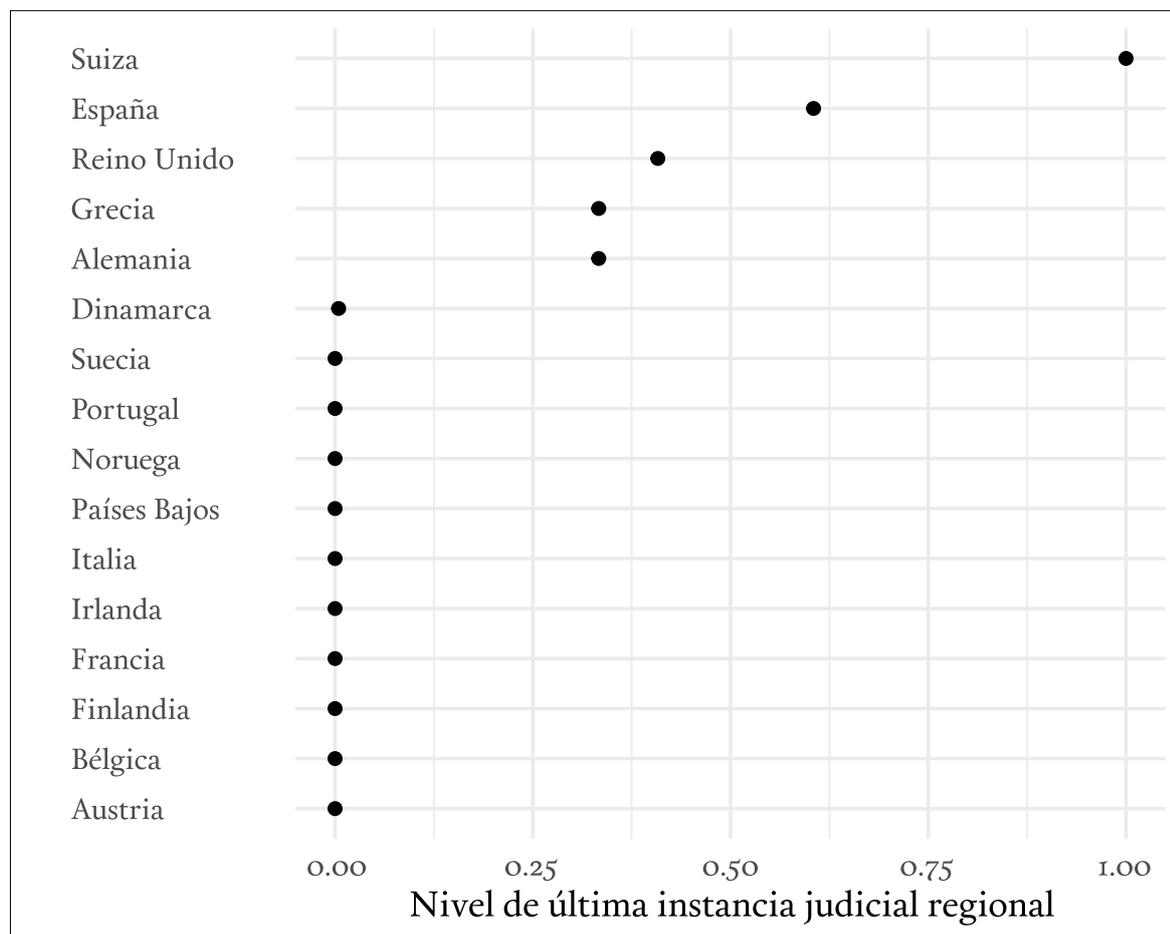
nadores, papel) pero no tienen participación en el pago de salarios de personal de la administración de justicia de ningún tipo. En las regiones de España encontramos variación tanto transversal como temporal en este sentido: desde comunidades autónomas que no tienen ninguna competencia en materia de justicia durante largos periodos (por ejemplo, Cantabria) hasta regiones que adoptaron competencias para proveer recursos materiales e incluso pagar salarios del personal administrativo de la oficina judicial (Cataluña y el País Vasco). En cualquier caso, la distribución de dichas competencias en España es asimétrica como lo es entre los territorios del Reino Unido. En el extremo superior de la escala encontramos, como siempre, los territorios de Alemania y Suiza, con plena capacidad económica, además de Escocia, que puntuó o hasta 1999 pero que a partir de 2000 adquirió plena autonomía económica judicial.

3.2.5. Última instancia judicial

Este es un asunto complejo. En este indicador, desde el punto de vista teórico se espera variación tanto en el volumen de asuntos sobre los cuales los altos tribunales de apelación regionales (por ejemplo, los TSJ en España) pueden tomar decisiones finales como en la naturaleza de los casos sobre los cuales pueden decidir, civiles o penales. Sobre la primera cuestión, en cualquier caso, la existencia de un tribunal de apelación con la capacidad de última instancia dentro de las fronteras de una región no implica que el tribunal sea parte de la administración regional. Este es el caso, por ejemplo, de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas de España: su mera creación a partir de las audiencias territoriales anteriores responde precisamente a la creación del Estado autonómico, pero esto no ha llevado al reconocimiento de un sistema judicial autonómico.²⁷ Esto también es aplicable a las regiones de Grecia, mientras que obviamente en los países donde las fronteras de los distritos judiciales ni siquiera coinciden con las de las regiones apenas encontramos tribunales con base territorial regional ni el reconocimiento de un derecho propio de las regiones cuya interpretación pudieran unificar dichos tribunales, como sí es el caso de los TSJ en España donde existe derecho civil propio (por ejemplo, en Cataluña).

27. Gimeno Sendra, “La función de los tribunales superiores de justicia y su relación con el Tribunal Supremo”.

Figura 8. Valor medio del indicador de última instancia judicial para países de Europa occidental (1950-2019)



Por lo que respecta a la cuestión de la naturaleza de los asuntos sobre los que los tribunales con base regional pueden tomar la última decisión, hemos optado aquí por una solución simple, dada la diversidad existente. Así, nos fijamos solamente en los asuntos civiles o penales entendiendo que tener la capacidad para tomar decisiones últimas en casos penales implica más poder que hacerlo en cuestiones de derecho civil, puesto que ello implicaría una capacidad regional para definir una política criminal propia. Otra vez, el caso español constituye un ejemplo de esta complejidad.

En España, los TSJ tienen la capacidad de tomar decisiones últimas en asuntos civiles generales y en aquellos asuntos civiles que afectan al derecho propio de la comunidad autónoma, en caso de que exista, como es el caso de Cataluña o la Comunidad Valenciana, por ejemplo. Esta competencia confiere a dichos tribunales la capacidad de unificar la interpretación de la ley aplicable a dichos asuntos (art. 95.3 EAC). Sin embargo, no podemos decir lo mismo de

la capacidad de los TSJ para unificar la interpretación en el ámbito penal de un modo tan completo básicamente por la existencia de un tribunal especial como la Audiencia Nacional, que conoce directamente y de forma exclusiva de algunos asuntos penales (art. 65 LOPJ) que, de este modo, escapan al poder de unificación de los TSJ. Por ello, las regiones españolas tienen una puntuación de 0.67 en este indicador (con la excepción de Ceuta y Melilla, cuyos tribunales dependen del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía).

Por su lado, a diferencia de lo que ocurre en otras dimensiones, los *länder* alemanes no siguen en este asunto el ejemplo de federalismo judicial pleno de Suiza, sino que se asemejan más al caso de España. De hecho, tanto en asuntos civiles como penales, la última instancia de decisión en Alemania es la Corte Federal de Apelaciones (arts. 123 y ss. de la Constitución alemana), y los tribunales de los *länder* sólo pueden adoptar decisiones finales sobre casos particulares de asuntos civiles, puntuando 0.33 en la dimensión de última instancia judicial. Los cantones suizos, por otra parte, tienen plena capacidad de última instancia en el sentido de que los tribunales federales sólo pueden conocer de casos de nivel federal y no de decisiones adoptadas por tribunales cantonales (primera instancia, apelación o casación). Los recursos de casación contra sentencias de tribunales cantonales sólo pueden ser conocidas por la Corte Suprema de Suiza.

3.2.6. Conclusiones sobre el autogobierno judicial

Para concluir nuestro examen del autogobierno judicial en Europa occidental, la tabla 3 resume lo observado sobre esta primera dimensión. Entre los casos de puntuación más elevada en autogobierno judicial encontramos dos sistemas federales de diseño fuertemente simétrico, Suiza y Alemania, cuyas regiones gozan de plenas competencias en autogobierno judicial definido mediante nuestros cinco indicadores: autonomía institucional, selección, diseño, autonomía económica y última instancia judicial. Entre los casos de puntuación moderadamente alta también encontramos dos regiones del Reino Unido (Escocia e Irlanda del Norte) y Groenlandia (Dinamarca), que puntúan por encima de 0.5. Por debajo de este nivel, aunque puntúan más que 0 en algunos componentes, encontramos las comunidades autónomas españolas y las islas Feroe danesas. Por debajo de este nivel encontramos regiones sin capacidad de autogobierno judicial: Bélgica, Finlandia, Portugal, Austria, Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos, Noruega y Suecia.

Tabla 3. Distribución de los niveles de autogobierno judicial para las regiones y países de Europa occidental (1950-2019). Las filas muestran las puntuaciones más altas de las regiones durante el periodo

País	Unidad descentralizada (nombres originales)	Valor medio
Suiza	Todos los <i>kantonen</i>	1.000
Reino Unido	Scotland	0.867
Alemania	Todos los <i>länder</i>	0.867
Dinamarca	Kalaallit Nunaat/ Grønland	0.667
Reino Unido	Northern Ireland	0.667
España	Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Catalunya, Comunitat Valenciana, Euskadi, Galiza, Islas Canarias, La Rioja, Madrid, Navarra	0.330
Dinamarca	Føroyar/ Færøerne	0.267
Francia	Todas las <i>periféries</i>	0.200
España	Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Murcia	0.200
España	Ceuta, Melilla	0.133
Bélgica	Todas las <i>provinces</i>	0.067
Dinamarca	Resto de las <i>regioner</i>	0.067
Finlandia	Todas las <i>maakunta</i>	0.067
Portugal	Todos los <i>distritos</i>	0.067
Reino Unido	Greater London Authority	0.067
Austria	Todos los <i>länder</i>	0.000
Francia	Todas las <i>régions</i>	0.000
República de Irlanda	Todas las <i>cúiges</i>	0.000
Italia	Todas las <i>regioni</i>	0.000
Países Bajos	Todas las <i>provincies</i>	0.000
Noruega	Todas las <i>landsdeler</i>	0.000
Suecia	Todas las <i>landskap</i>	0.000
Reino Unido	England	0.000
Reino Unido	Cymru	0.000

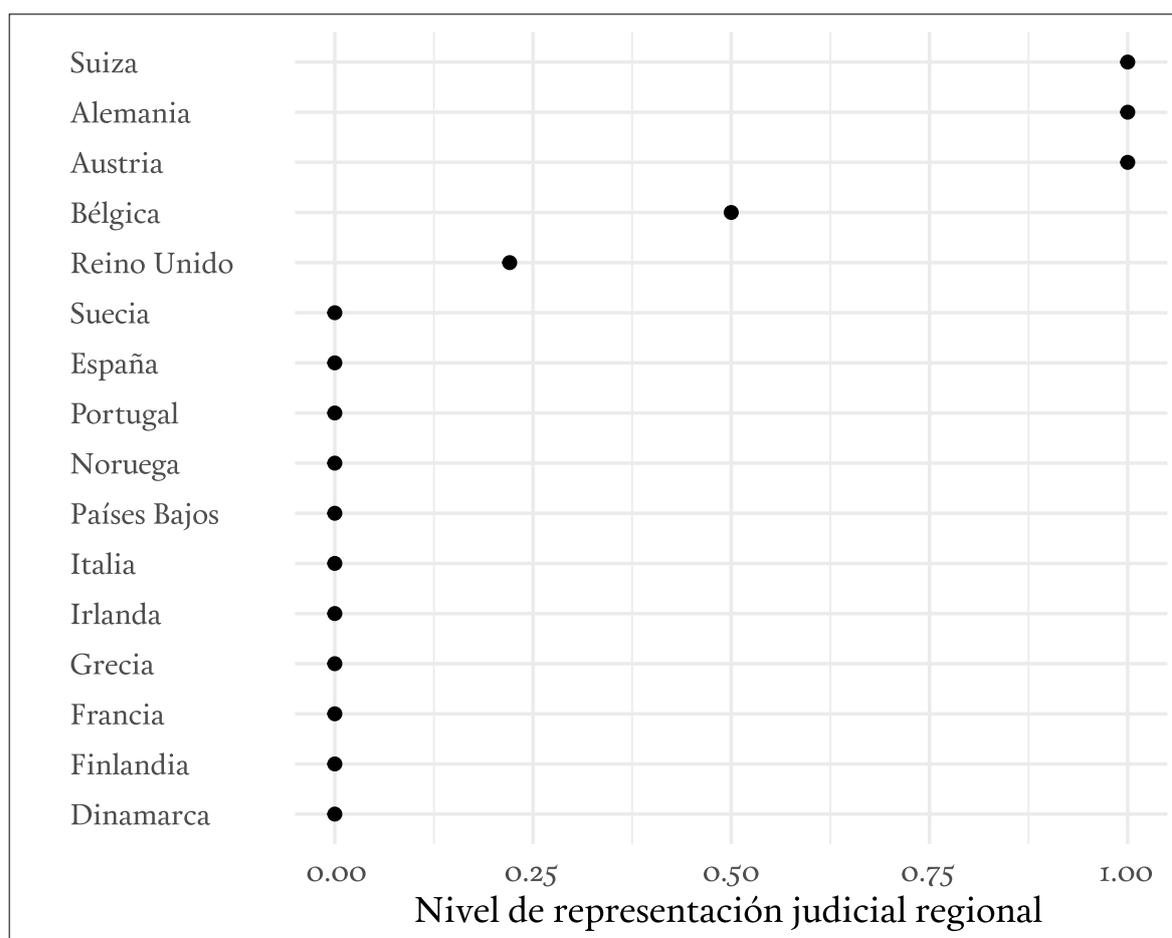
3.3. Gobierno judicial compartido

La autonomía judicial en sistemas políticos multinivel también se puede ejercer a través de la influencia de las regiones descentralizadas sobre decisiones

que afectan a la organización y el funcionamiento de la administración de justicia al nivel federal o estatal. En concreto, esta influencia se puede ejercer, primero, a través de la representación o participación de las regiones en las decisiones sobre la composición de órganos jurisdiccionales superiores como los altos tribunales de casación o los tribunales constitucionales. En segundo lugar, el gobierno judicial compartido también puede tomar forma como participación regional (directa o mediante influencia en los nombramientos) en los órganos de gobierno del poder judicial. Finalmente, las regiones también pueden influir mediante la distribución de recursos públicos para la administración de justicia. A continuación, presentamos los resultados de nuestros indicadores sobre estos tres componentes.

3.3.1. Representación

Figura 9. Valor medio del componente de representación en Europa occidental (1950-2019)



La figura 9 muestra hasta qué punto las regiones europeas occidentales participan en los nombramientos de altos tribunales en sus países. Recuérdese

que la participación regional en nombramientos se ha conceptualizado de un modo doble: si los gobiernos regionales (o agencias independientes con base regional) tienen voz y voto en los nombramientos a los tribunales supremos, o si el origen regional de los miembros de los altos tribunales es tenido en cuenta (de forma pública y conocida) a la hora de ser nombrados por parte de órganos federales o centrales.

En los datos encontramos varios ejemplos de ausencia de participación regional en los nombramientos a los altos tribunales. Este es el caso de todos los países excepto Suiza, Alemania, Austria, Bélgica y el Reino Unido. Por ejemplo, en España todos los miembros del Tribunal Supremo son propuestos por un órgano central de gobierno judicial (Consejo General del Poder Judicial [CGPJ]). Teniendo en cuenta que los gobiernos o parlamentos autonómicos no tienen ninguna participación directa en el nombramiento de los miembros del CGPJ, en el de los miembros del Tribunal Supremo, ni el origen o lengua de los candidatos a magistrado de estos órganos es un criterio para su designación, la representación judicial regional en España es considerada nula.

En cambio, la Ley Básica de la República Federal de Alemania (art. 95.2) determina que los magistrados de todos los tribunales pertenecientes a la Corte Federal “serán elegidos de forma conjunta por el ministro federal [de Justicia] y un comité de selección judicial consistente en los ministros regionales competentes y un número igual de miembros elegidos por el Bundestag”. Por lo tanto, los *länder* alemanes puntúan el máximo en representación judicial, como también ocurre con los de Austria. Aparte de que los cantones suizos son determinantes en el nombramiento de magistrados al nivel federal, el sistema suizo también asegura una presencia regional a través de la representación proporcional de magistrados que dominan al menos tres de las cuatro lenguas oficiales del país. En la actualidad, la Corte Suprema Suiza cuenta con 3 magistrados italófonos, 12 francófonos y 23 germanófonos.²⁸

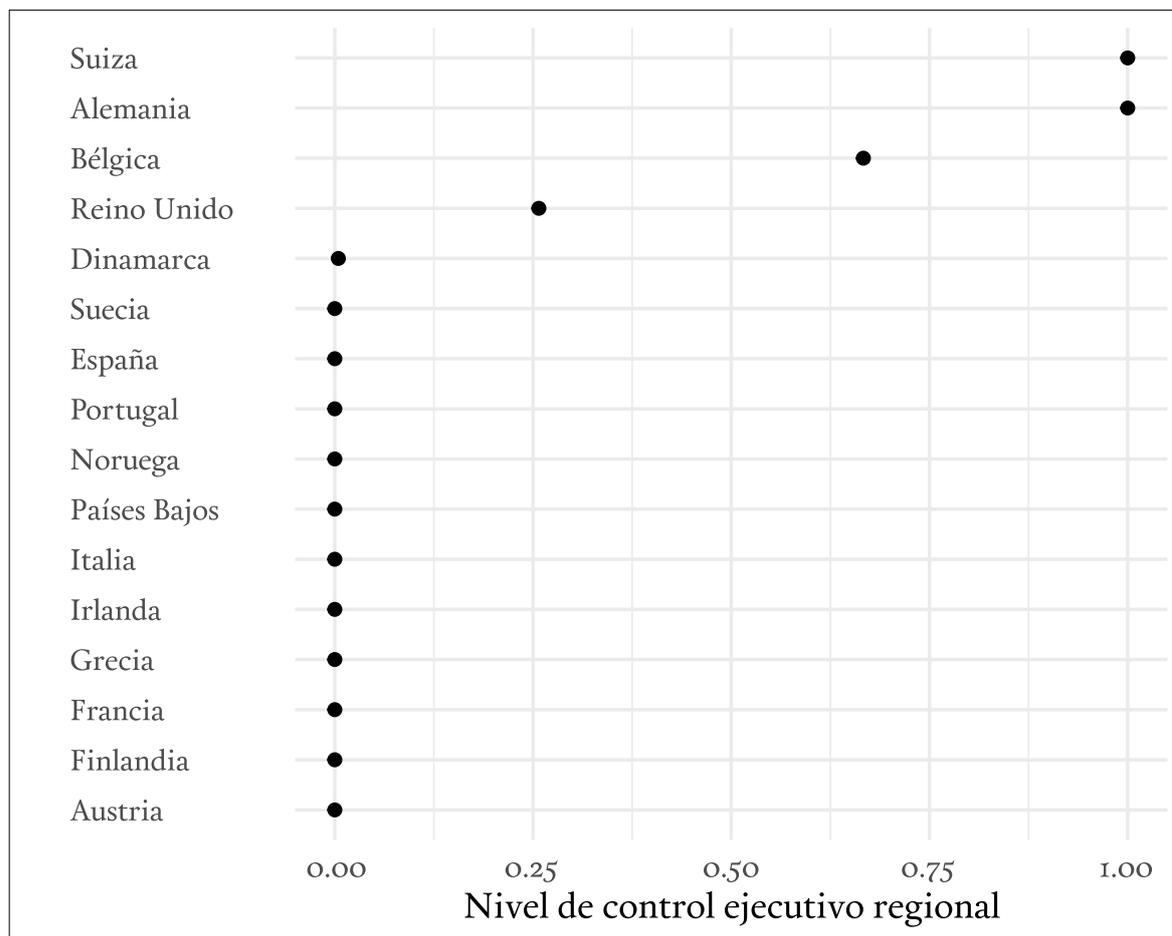
3.3.2. Control ejecutivo

La figura 10 presenta la distribución de países en el segundo componente de gobierno judicial compartido, que mide hasta qué punto las regiones o bien

28. <https://www.bger.ch/fr/index/federal/federal-inherit-template/federal-richter.htm>.

tienen su propio órgano de gobierno judicial o participan del órgano competente en materia de nombramientos y disciplina de la judicatura.

Figura 10. Valor medio del componente de control ejecutivo para los países de Europa occidental (1950-2019)



De los datos, como ocurrió en el componente anterior, la mayoría de las regiones y países puntúan 0 en este componente, con las únicas excepciones del Reino Unido, Bélgica, Alemania y Suiza. Alemania no tiene un único órgano de gobierno de los jueces, sino que existe un tribunal de servicio en cada *land*, compuesto por magistrados, con plenas competencias disciplinarias, así como a cargo de promociones, traslados, nombramientos y expulsiones. En el Reino Unido la situación es asimétrica, donde sólo Escocia obtiene el máximo en control ejecutivo, dado que el Lord President of the Court of Session tiene autoridad plena sobre todos los tribunales bajo el sistema judicial escocés (excepto el Tribunal Supremo del Reino Unido). En 2007, además, se creó el Consejo Judicial para Escocia, compuesto por jueces y magistrados de todas las categorías del sistema judicial escocés y

con el objetivo de “proporcionar información y consejo al Lord President of the Court of Session y a la judicatura de Escocia sobre asuntos relevantes para la administración de justicia en Escocia”. En Irlanda del Norte, por su parte, el jefe de la judicatura es el Lord Chief Justice como presidente de las Cortes de Irlanda del Norte. Como en el caso de la selección judicial, la elección del Lord Chief Justice for Northern Ireland está oficialmente reservado a la reina a propuesta del primer ministro del reino Unido (previa recomendación del Lord Chancellor). Por lo tanto, Irlanda del Norte no tiene control de hecho sobre gobierno judicial.

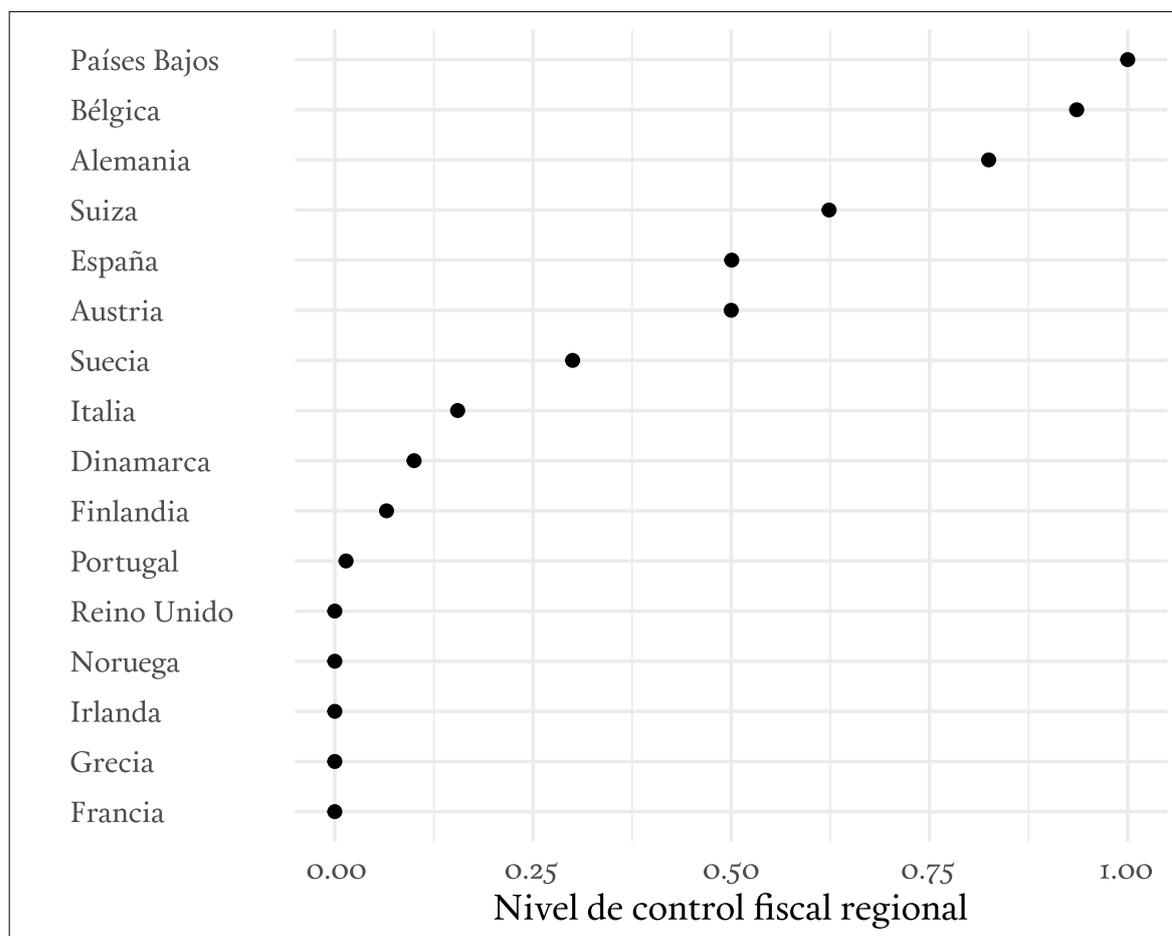
Finalmente, la Constitución de Bélgica (art. 151) establece que “existe un único Alto Consejo de Justicia para toda Bélgica” con competencias exclusivas para, entre otras, nombrar candidatos a la carrera judicial y tomar acciones disciplinarias contra jueces”. Sin embargo, la Constitución también establece que el Consejo estará “compuesto por una comisión flamenca y una comisión francófona”, con igual representación de miembros elegidos entre los miembros de la judicatura y las fiscalías, así como miembros nombrados por el Senado.

3.3.3. Control fiscal

Finalmente, la figura 11 muestra los valores medios de los países de Europa occidental por lo que respecta al control fiscal. Como hemos mencionado más arriba, este componente no ha sido medido ni codificado por el autor, sino que ha sido extraído de la base de datos creada por Marks, Hooghe y Schakel²⁹ para medir la autoridad política regional. Este es quizás el componente menos relacionado con la organización de la justicia y, de hecho, como revela la figura 11, el componente presenta una variación que ninguno de los demás componentes presenta. Además, aquí encontramos regiones con una amplia capacidad de control fiscal (por ejemplo, en los Países Bajos o Bélgica) que apenas tienen capacidad judicial propia. Al mismo tiempo, sistemas que permiten a sus regiones niveles serios de descentralización judicial —como los *länder* alemanes o los cantones suizos— no son necesariamente los mismos que permiten a estas regiones altos niveles de control fiscal.

29. Marks, Hooghe y Schakel, “Patterns of Regional Authority”.

Figura 11. Nivel medio de control fiscal para Europa occidental (1950-2019)



3.3.4. Conclusiones sobre gobierno judicial compartido

La tabla 4 resume lo que hemos observado respecto a la segunda dimensión de descentralización judicial: gobierno judicial compartido. Como en el caso del autogobierno judicial, Suiza y Alemania son los países donde las regiones puntúan mejor en gobierno judicial compartido. Ambos son sistemas federales profundos y simétricos. A diferencia del autogobierno judicial, sin embargo, los resultados muestran que el gobierno compartido correlaciona con el federalismo político, porque, junto a Suiza y Alemania, Bélgica y Austria también puntúan alto en esta dimensión, mientras que sus puntuaciones en autogobierno judicial son bastante bajas. Aparte de estos casos, Groenlandia, islas Feroe y Escocia presentan valores consistentes comparados con los del autogobierno judicial: se encuentran entre las regiones más descentralizadas judicialmente de Europa occidental si descontamos las de Suiza y Alemania.

Tabla 4. Distribución de los niveles de gobierno judicial compartido entre regiones y países de Europa occidental. Las regiones muestran su puntuación más alta a lo largo del periodo 1950-2019

País	Unidad descentralizada (nombres originales)	Valor medio
Alemania	Todos los <i>länder</i>	1
Suiza	Todos los <i>kantonen</i>	1
Bélgica	Todas las <i>provincies</i>	0.722
Dinamarca	Kalaallit Nunaat/ Grønland	0.667
Reino Unido	Scotland	0.667
Austria	Todos los <i>länder</i>	0.500
Dinamarca	Føroyar/ Færøerne	0.333
Finlandia	Åland	0.333
Países Bajos	Todas las <i>provincies</i>	0.333
España	Ceuta, Melilla, Euskadi, Navarra	0.333
Suecia	Todas las <i>landskap</i>	0.333
Reino Unido	England, Northern Ireland, Cymru	0.333
Italia	Friuli-Venezia Giulia	0.167
Italia	Sardegna	0.167
Italia	Sicilia	0.167
Italia	Trentino-Alto Adige/Südtirol	0.167
Portugal	Açores, Madeira	0.167
España	Resto de comunidades	0.167
Dinamarca	Resto de las <i>regioner</i>	0.000
Finlandia	Resto de <i>maakunta</i>	0.000
Francia	Todas las <i>régions</i>	0.000
Grecia	Todas las <i>periferies</i>	0.000
República de Irlanda	Todas las <i>ciúiges</i>	0.000
Noruega	Todas las <i>landsdeler</i>	0.000
Portugal	Todos los <i>distritos</i>	0.000
Reino Unido	Greater London Authority	0.000

4. La descentralización judicial en España

¿Cómo reflejan los datos el proceso de descentralización judicial en España? Hasta ahora hemos observado un fenómeno empíricamente relevante: en los procesos de descentralización política y judicial, las regiones evolucionan dentro de un espacio delimitado. Esta delimitación responde, a la vez, a la estructura de preferencias de los actores que pueden modificar este espacio, y por el otro, a las estructuras institucionales en las cuales la evolución tiene lugar. Aunque este no es el lugar para elaborar este argumento, no podemos considerar que ambos elementos sean independientes, puesto que la estructura institucional de un sistema político se puede concebir como un equilibrio en el contexto de conflicto de preferencias³⁰ que no solamente determina el contenido institucional, sino también los mecanismos para su reforma, es decir, la rigidez de las instituciones sobre su propia reforma.³¹ En este sentido, los datos pueden ayudar a identificar niveles distintos de *path dependence* y rigidez institucional.³²

Por lo tanto, en el caso español nos deberíamos preguntar, primero, cuál ha sido la evolución de la descentralización judicial de las comunidades autónomas y, segundo, también explorar en qué medida los procesos seguidos en materia judicial guardan alguna relación con los experimentados en materia política.

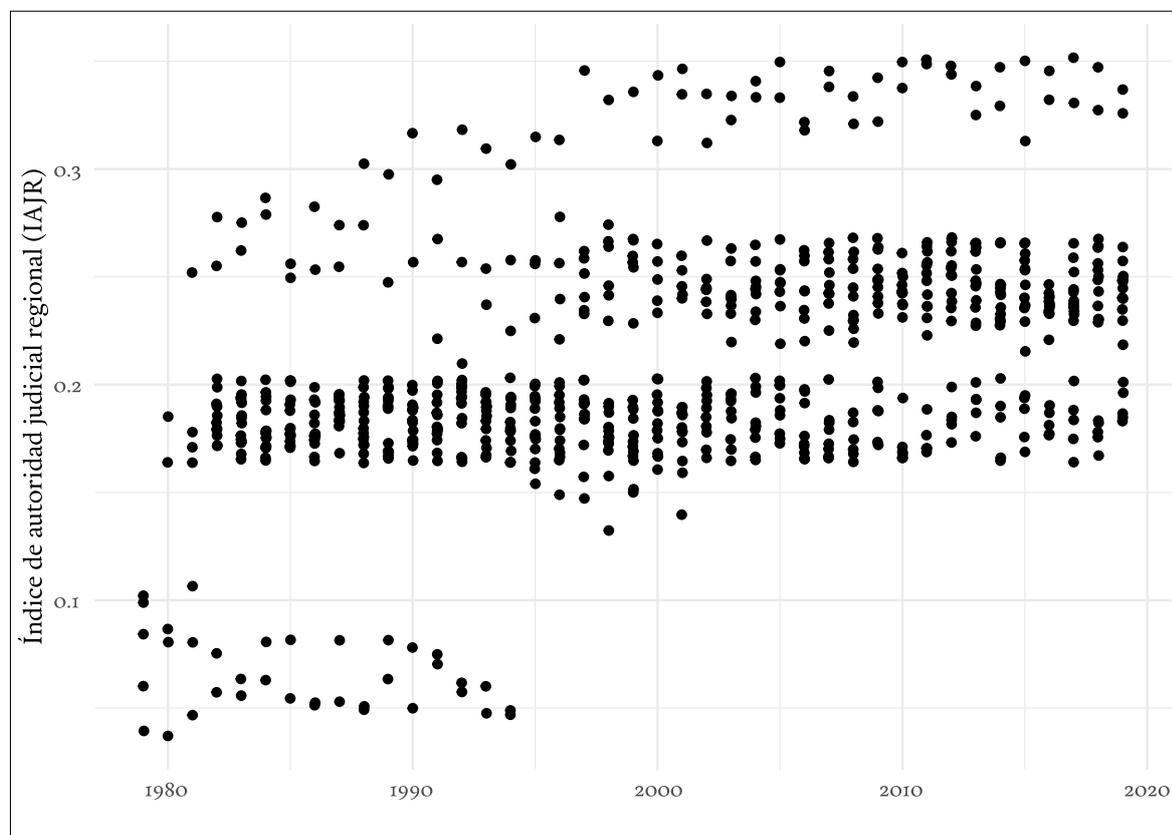
La figura 12 muestra el rendimiento de los datos del IAJR al ser aplicados a un solo caso, el español. En la figura se muestra la evolución del indicador de descentralización (IAJR) por parte de todas las comunidades autónomas entre 1979 y 2019. Por tanto, cada punto representa una comunidad autónoma un año concreto.

30. Przeworski, “Institutions Matter?”; íd., “Democracy as an equilibrium”.

31. Greif y Laitin, “A theory of endogenous institutional change”.

32. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

Figura 12. Evolución de la descentralización judicial (IAJR) en todas las comunidades autónomas de España (1979-2019). Los puntos representan la posición de cada comunidad autónoma cada año en el indicador de descentralización judicial. Se ha añadido ruido a los datos para que se puedan percibir varios puntos que se solapan en la misma posición



Como primera observación general, la evolución de la descentralización judicial en España a lo largo de los últimos 40 años ha sido más bien modesta en dos sentidos diferentes. Primero, la diferencia entre el nivel mínimo (0.03 de Navarra en 1979 y 1980) y el máximo histórico (0.33 del País Vasco actual, por ejemplo) no representa más que movimientos dentro del primer tercio del rango teórico del indicador, que va de 0 a 1. En segundo lugar, el número de comunidades autónomas que han alcanzado el nivel máximo ha sido históricamente reducido.

En este sentido, el número de comunidades autónomas que han llegado al máximo histórico en descentralización judicial es solamente dos (Navarra y País Vasco), mientras que existe un número muy alto de CCAA que se sitúan en niveles alrededor de 0.18 (como mostraba la figura 12), que dentro de España es un nivel intermedio de descentralización judicial, pero sin embargo es un nivel bajo.

Por lo que respecta a la evolución exclusivamente temporal, la figura 12 apunta al hecho de que nuestro indicador permite identificar la existencia de tres momentos importantes en la evolución de las competencias en materia judicial. Por lo que se refiere al espacio, la misma figura permite observar que la distribución de CCAA en los distintos niveles de descentralización judicial, aun habiendo variado, no es equilibrada.

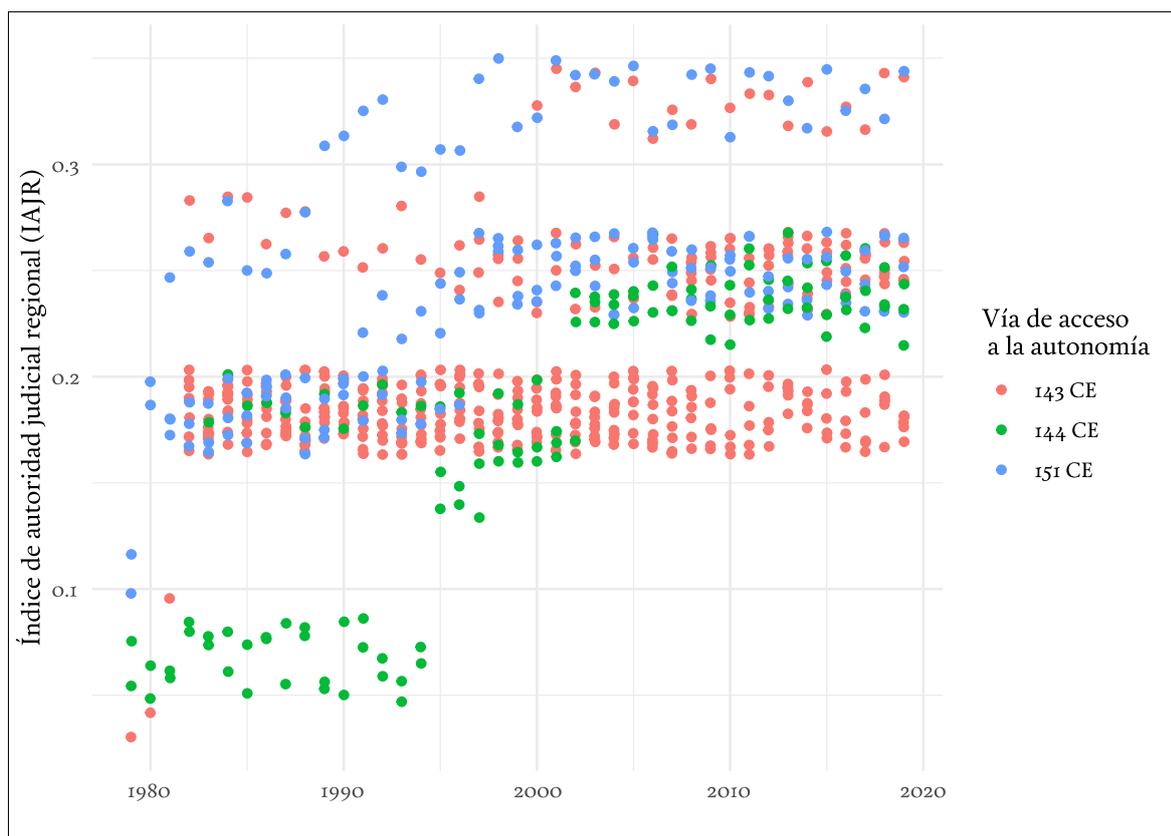
El primer momento comprende el periodo que va desde la creación de las primeras CCAA (1978) hasta mediados de la década de 1980. En el terreno de las competencias judiciales, sin ánimo de exhaustividad el primer periodo está marcado, por un lado, por la misma creación de las autonomías hasta bien entrado 1983 y, por el otro, por la primera gran concreción de competencias exclusivas para el Estado en materia de justicia en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (LOPJ 1985). En este momento, por lo tanto, el bajo nivel de descentralización judicial es compartido por todas las CCAA. Sin embargo, el nivel de descentralización judicial de las CCAA no es cero, básicamente por la creación inicial de los tribunales superiores de justicia.

Justo en este punto (1986) observamos que empieza una segunda fase de cambio, cuando dos CCAA se alejan del corpus central (Catalunya y Euskadi) al aumentar su capacidad en materia judicial: reconocimiento de su participación (aunque mínima) en el diseño de la demarcación judicial (1986) y asunción, en momentos distintos, de las responsabilidades en materia de provisión de recursos materiales y de personal administrativo a la administración de justicia. Este proceso dura hasta 1996, y hasta ese momento las primeras competencias de Euskadi y Catalunya en materia de justicia marcaban una línea de demarcación clara entre las dos CCAA y el resto, que continuaban en niveles mínimos.

A partir de ese año, sin embargo, empieza una nueva realidad marcada, por un lado, por el acceso progresivo de más CCAA a un nivel intermedio de competencias de justicia (sobre todo en provisión de recursos y personal, resultado de reformas estatutarias durante ese periodo) y, por el otro, por el alcance de un grupo de tres, primero, y luego cuatro CCAA de los niveles máximos de descentralización judicial dentro del modelo autonómico en el marco de las transferencias de competencia de justicia que se producen a partir de 1996 por parte del Gobierno de José María Aznar.

Por lo tanto, el proceso desigual de asunción de capacidad autonómica en materia de justicia ha seguido ritmos distintos y ha sido desigual entre CCAA. No resultará sorprendente sugerir aquí que en este proceso resuena el que se ha producido históricamente en el desarrollo del Estado autonómico: una desigualdad en el tiempo y en el espacio evidente (Aja, 2003). Ciertamente, hay una diferencia clave en los dos procesos competenciales: en el proceso autonómico general, algunas CCAA (las del artículo 151 CE) empezaron su andadura con un paquete más amplio de competencias que el resto (y Euskadi aún con niveles superiores), mientras, que en el caso de la administración de justicia, todas las CCAA empiezan en el mismo punto, el nivel mínimo. Ahora bien, ¿son las CCAA que accedieron a la autonomía primero y con más competencias (151 CE) también las primeras que avanzaron en materia de competencias de justicia?

Figura 13. Evolución de la descentralización judicial (IAJR) en todas las CCAA de España, según su vía de acceso a la autonomía (1979-2019)

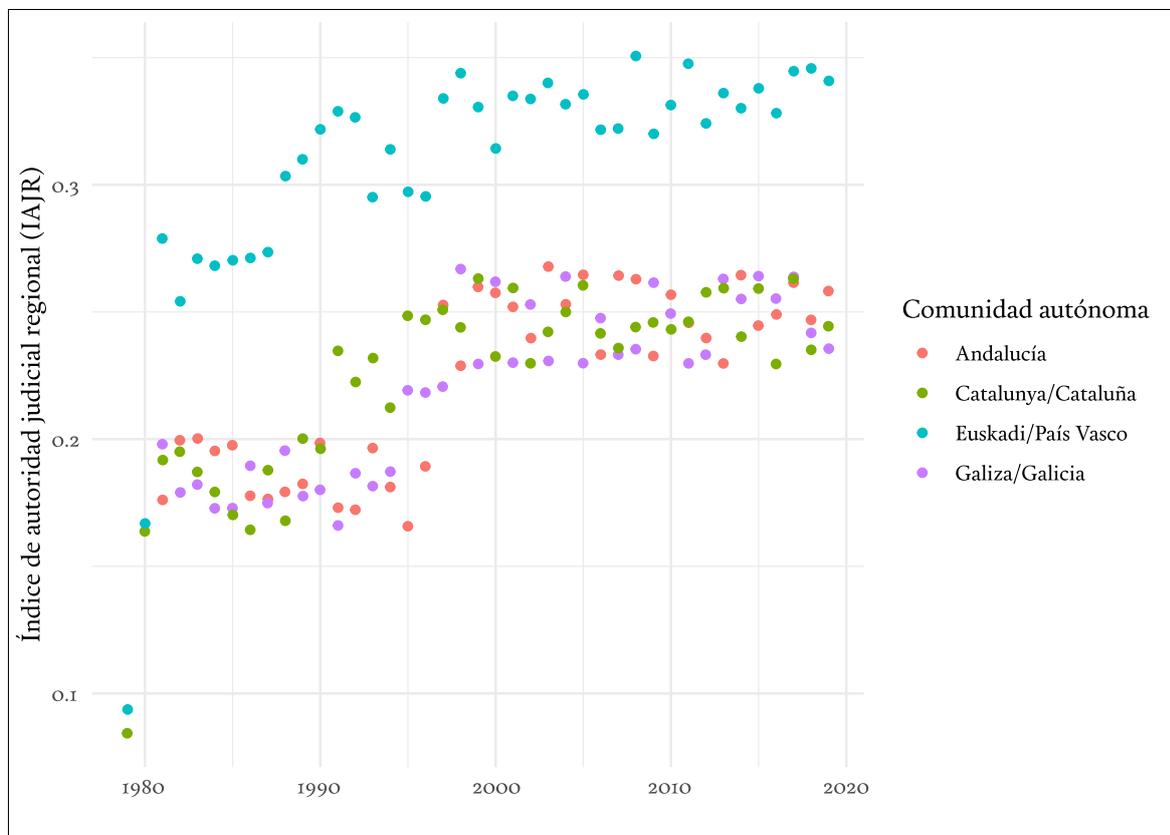


La figura 13 muestra precisamente la evolución del indicador IAJR de las CCAA distinguiendo por colores la vía por la cual accedieron a la autonomía (arts. 151, 143 o 144 CE). Si observamos primero las CCAA del artículo 143 y 144 (rojo y verde, respectivamente), nos percatamos de que, de forma clara, ninguna de ellas accede a ninguna competencia en materia de justicia que supere las competencias “por diseño” que hacen que estén en 0.18 del IAJR, con la única excepción de Navarra, en concordancia con los procesos de reforma estatutaria de la década de 1990 que empiezan con los pactos autonómicos de 1992 y las delegaciones de competencias que siguen a las distintas reformas.³³ A partir de ese momento, sin embargo, identificamos alguna comunidad de esta vía de acceso que tiene un avance significativo, como es el caso de Navarra, que asume todas las competencias posibles en esta materia, mientras que otras como Canarias, Comunitat Valenciana, Madrid y Asturias, en diferentes momentos, se quedan en los mismos niveles intermedios que Andalucía.

Por otro lado, si nos fijamos ahora en las CCAA que hemos clasificado como del artículo 151 CE (Catalunya, Euskadi, Galiza y Andalucía), que en la figura 13 aparecen de color azul, vemos que tampoco hay aquí un comportamiento uniforme. Si bien es cierto que estas son las CCAA que aumentan sus competencias a partir de la década de 1980 y, sobre todo, en la de 1990, también hay algunas que no hacen este cambio hasta 1996, y cuando lo hacen se quedan en un nivel intermedio de descentralización judicial. Por lo tanto, los datos parecen indicar que, en efecto, las CCAA con más competencias de partida son las que tienden a entrar también primero en las competencias de justicia, mientras que las CCAA de ritmo más lento esperan a alcanzar primero un nivel de competencias políticas más alto antes de empezar a andar por el camino de la administración de justicia. Ahora bien, los datos también indican que, entre las CCAA más avanzadas, la realidad no es uniforme.

33. Aja, *El Estado autonómico*.

Figura 14. Evolución del indicador IAJR en las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (1979-2019)



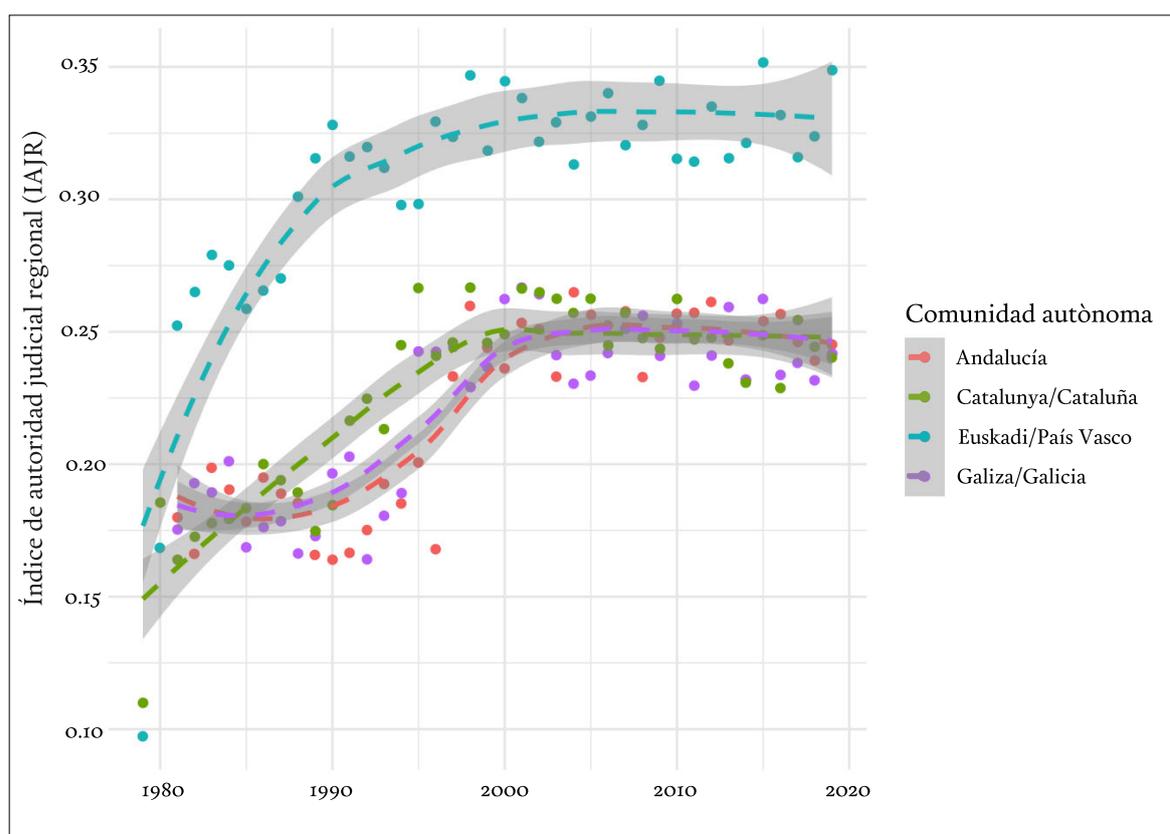
En este sentido, la figura 14 muestra sólo los casos de CCAA del artículo 151 CE, es decir, Catalunya, Euskadi, Galiza y Andalucía, distinguiendo su evolución en materia de competencias de justicia. Una vez las observamos por separado, en efecto, somos capaces de ver que, a pesar de que podemos admitir que todas ellas siguen una cierta tendencia de asunción de más competencias en materia judicial a medida que pasa el tiempo, los datos permiten mostrar que lo hacen siguiendo estrategias distintas.

Así, observamos primero que Catalunya y Euskadi tienen tres fases marcadas en su proceso de asunción de competencias en justicia: inician su camino en asunción de más competencias a mediados de la década de 1980 (una vez aprobada la LOPJ 1985), que tienen un periodo de estabilidad hasta mediados de la década de 1990, en que realizan el cambio a las competencias finales (que en Euskadi son un poco superiores por una cuestión de control fiscal).

En segundo lugar, observamos los casos de Galiza y Andalucía, que, a pesar de acceder a la autonomía por la vía rápida, no siguen el camino catalán o

vasco en asunción rápida de competencias de justicia, sino que esperan hasta mediados de la década de 1990 para hacerlo, aunque una vez lo hacen se sitúan al mismo nivel que Catalunya. En este sentido, la evolución de Andalucía es un tanto más lenta por cuanto no accede a los niveles de Catalunya hasta la reforma estatutaria de 2007.

Figura 15. Evolución del indicador IAJR en las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (1979-2019). Cada curva representa la tendencia evolutiva de cada comunidad autónoma a lo largo del tiempo



La figura 15, finalmente, permite observar estas dos estrategias de forma más clara. Con la incorporación de una curva de *loess*³⁴ para cada comunidad autónoma conseguimos, primero, una visualización más clara de la evolución individual en materia de competencias de justicia y, segundo, una explicitación de la existencia de las dos estrategias entre las comunidades de vía rápida.

Por lo tanto, por lo que respecta exclusivamente a la evolución del indicador de descentralización judicial en España, podemos avanzar algunas conclu-

34. Cleveland, *The Elements of Graphing Data*.

siones preliminares. Primero, como mínimo hasta mediados de la década de 1990, la capacidad autonómica en materia de justicia sólo recae en CCAA que han accedido a la autonomía por la vía rápida (art. 151 CE). En segundo lugar, no todas las CCAA de esta vía asumen las competencias en el mismo momento, e incluso hasta bien avanzada la primera década de 2000 no todas habían alcanzado el techo competencial en esta materia. Por lo tanto, incluso dentro de este grupo avanzado de CCAA hay divergencia de estrategias de acceso a gestionar aspectos de la administración de justicia. En tercer lugar, las CCAA de las vías más lentas, una vez empiezan a asumir competencias en materia de justicia a raíz de las primeras reformas estatutarias y legislativas de mediados de la década de 1990, ni todas lo hacen ni todas las que lo hacen asumen las mismas responsabilidades que las más avanzadas.

De alguna manera, sin embargo, sí podemos observar que el caso de Catalunya y Euskadi es de una evolución más o menos paralela (aunque no igual) que “marca el camino” en este punto. Si bien en el proceso autonómico los tres grupos básicos de CCAA empezaron el proceso partiendo de capacidades competenciales distintas, en el terreno de la administración de justicia todas empezaron con el mismo nivel y fueron las comunidades catalana y vasca las que, en fases distintas, han ido marcando el camino que algunas de las demás han acabado siguiendo. Este proceso de emulación que algunos autores discuten en el campo de la autonomía política³⁵ también se puede empezar a estudiar en la evolución de la autonomía judicial de las CCAA.

5. Conclusiones

Este artículo ha presentado una nueva herramienta para medir la profundidad y la evolución temporal de la autonomía judicial de las regiones. Por un lado, presentamos una operacionalización de la estructura jurídica de la organización multinivel de los sistemas judiciales. Por el otro, utilizamos esta operacionalización para construir un indicador compuesto de autonomía judicial regional que (1) toma la región como unidad de análisis y (2) permite la elaboración y puesta a prueba de modelos analíticos mediante datos empíricos.

35. Tudela-Aranda, “El Estado autonómico treinta años después”.

En su segunda parte, el artículo ha descrito y presentado el sistema de codificación que permite construir el índice de autoridad judicial regional (IAJR), con el objetivo de añadir una dimensión judicial necesaria a las nociones existentes de autonomía que se centran exclusivamente en aspectos políticos.

Finalmente, la tercera parte de este trabajo ha puesto a prueba el IAJR y sus componentes con datos reales procedentes de 15 países de Europa occidental para analizar hasta qué punto el IAJR nos permite identificar distintos modelos de descentralización judicial.

Observando los resultados, el indicador se muestra sensible a las variaciones entre regiones y países. En concreto, los datos sugieren distintos modelos en términos de desarrollo judicial de las regiones europeas tanto en términos temporales como substantivos. Por un lado, los datos destacan países cuyas regiones han llegado a tener distintos niveles de autonomía judicial y países cuyas regiones, con independencia de sus niveles de autonomía, experimentan muy pocos cambios en autonomía durante el periodo estudiado. En segundo lugar, por lo que respecta al valor del nivel de autonomía judicial mismo, el indicador muestra que existen distintos escenarios de descentralización judicial en Europa.

De hecho, los datos muestran que, cuando hay cambios en la autonomía judicial de las regiones, éste no sigue un patrón homogéneo en autogobierno o gobierno judicial compartido. Un ejemplo bastante claro de esto lo dan los datos de España, donde existe un nivel prácticamente nulo de gobierno judicial compartido y, en cambio, algunas comunidades autónomas han llegado a desarrollar de algún modo una cierta capacidad de autogobierno judicial. De hecho, durante todo el periodo todos los países presentan valores más altos de autogobierno judicial que de gobierno judicial compartido, con sólo un par de excepciones.

Aunque es muy necesario aún desarrollar una teoría de la descentralización judicial que pueda ser puesta a prueba empíricamente, los resultados sugieren que la simetría federal no correlaciona con el autogobierno judicial pero sí con el gobierno judicial compartido, puesto que éste incentiva la participación de los entes descentralizados en la gobernanza judicial a nivel federal. Con ello, el artículo pretende ofrecer una base empírica sólida para una mejor comprensión de las dinámicas de la descentralización política y judicial y de hasta qué punto ambos tipos de descentralización siguen caminos distintos.

A pesar de sus limitaciones, el hecho de que la base de datos actual sea tan sensible como para sugerir estas diferencias enfatiza la necesidad de estudiar más y mejor las complejas relaciones entre el poder político y el judicial para observar nuevos patrones de la política multinivel.

Bibliografía

- Aja, Eliseo. *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 2003.
- Aparicio, Miguel Ángel. “La difícil relación entre la organización del poder judicial y el Estado autonómico”. En M. Gerpe, y M. A. Cabellos, eds., *Poder Judicial y modelo de Estado*, 87-102. Barcelona: Atelier, 2013.
- Arbós, Xavier. “El poder judicial y el federalismo canadiense”. En M. Gerpe, y M. A. Cabellos, eds., *Poder Judicial y modelo de Estado*. Barcelona: Atelier, 2013.
- Aroney, Nicholas, y John Kincaid, eds. *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?* Toronto: University of Toronto Press, 2017.
- Baker, Thomas E. “A Catalogue of Judicial Federalism in the United States”. *South Carolina Law Review* 46 (1995): 835-76.
- Cleveland, William S. *The Elements of Graphing Data*. Murray Hill, NJ: AT & T Bell Laboratories, 1994.
- Dardanelli, Paolo. “Conceptualizing, Measuring, and Mapping State Structures - with an Application to Western Europe, 1950-2015”. *Publius: The Journal of Federalism* 49, n.º 2 (2018): 271-98.
- Díez-Picazo, Luis M. *Régimen constitucional del Poder Judicial*. Madrid: Civitas, 1991.
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press, 1987.
- Gerpe, Manuel, y Mercè Barceló, eds. *El federalismo judicial: aproximación a los sistemas judiciales de Estados Unidos, Suiza, Canadá y Alemania*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics/Generalitat de Catalunya, 2006.
- Gerpe, Manuel, y Miguel A. Cabellos, eds. *Poder Judicial y modelo de Estado*. Barcelona: Atelier, 2013.
- Gimeno Sendra, Vicente. “La función de los tribunales superiores de justicia y su relación con el Tribunal Supremo”. En M. Gerpe, y M. A. Cabellos, eds., *Poder Judicial y modelo de Estado*, 103-8. Barcelona: Atelier, 2013.
- Greif, Avner, y David Laitin. “A theory of endogenous institutional change”. *American Political Science Review* 98, n.º 4 (2004): 633-52.
- Halberstam, Daniel. “Comparative Federalism and the Role of the Judiciary”. En Keith Whittington, Daniel Kelemen, y Gregory Caldeira, eds., *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Nueva York, NY: Oxford University Press, 1998.
- Halpérin, Jean-Louis. *Five Legal Revolutions Since the 17th Century. An Analysis of a Global Legal History*. Cham: Springer, 2014.

- Jacob, Herbert, Erhard Blankenburg, Herbert M. Kritzer, Doris M. Provine, y Joseph Sanders. *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.
- Le Roy, Katy, y Cheryl Saunders, eds. *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, y Arjan H. Schakel. "Patterns of Regional Authority". *Regional & Federal Studies* 18, n.º 2-3 (2008): 167-81.
- Neuendorf, Kimberly A. *The Content Analysis Guidebook*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.
- Porras, José M. "Los tribunales superiores de justicia en el Estado autonómico". En M. Gerpe, y M. A. Cabellos, eds., *Poder Judicial y modelo de Estado*. Barcelona: Atelier, 2013.
- Przeworski, Adam. "Democracy as an equilibrium". *Public Choice* 123, n.º 3-4 (2005): 253-73.
- . "Institutions Matter?". *Government and Opposition* 39, n.º 4 (2004): 527-40.
- North, Douglas. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Nueva York, NY, 1990.
- Riedel, Johannes. "Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Germany." En Giuseppe di Federico, ed., *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*. Bolonia: Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2005.
- Shapiro, Martin. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1981.
- Suter, Benjamin. "Appointment, Discipline and Removal of Judges: A Comparison of the Swiss and New Zealand Judiciaries". Working Paper. Victoria: University of Wellington, 2014.
- Tudela-Aranda, José. "El Estado autonómico treinta años después: ensayo de una valoración". *Teoría y realidad constitucional* 24 (2009): 191-242.
- Vallbé, Joan-Josep. "Measuring the Judicial Power of Regions: A Judicial Regional Authority Index". ECPR 2014 Joint Sessions. Salamanca: ECPR, 2014.