

UN MODEL DE DRET COMPARAT: L'ORGANITZACIÓ JUDICIAL A SUÏSSA*

Anna M. Pla Boix**

Sumari

1. Presentació
2. Interès d'una anàlisi des de la perspectiva del dret comparat: el model del «federalisme judicial» suís
3. L'organització judicial a Suïssa: el marc constitucional
4. L'organigrama judicial
 - 4.1. L'organització judicial federal
 - a) El Tribunal Federal
 - b) El Tribunal Penal Federal
 - c) El Tribunal Administratiu Federal
 - 4.2. L'organització judicial cantonal
5. Epíleg

* Aquest article s'inscriu en el marc del Projecte de recerca «La función del Tribunal Supremo en el Estado Autonómico», SEJ2005-07644, dirigit pel Dr. Manuel Gerpe Landín, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona. La recerca, que es va dur a terme de juny a setembre de 2006 a l'Institut del Federalisme de la Universitat de Friburg, ha obtingut una beca de l'AGAUR, per Resolució d'11 de juliol de 2005.

** Anna M. Pla Boix, professora lectora de Dret Constitucional, Universitat de Girona, Àrea de Dret Constitucional, Facultat de Dret, Campus Montilivi s/n, 17001 Girona, anna.pla@udg.edu. Article rebut el 14.01.2008. Avaluació: 23.01.2008. Data d'acceptació de la versió final: 1.2.2008.

1. Presentació

Suïssa s'ha consolidat, al llarg dels segles, com un paradigma del respecte a la diferència. Pel que fa a l'organització política, l'establiment d'un sistema federal ha servit per gestionar eficientment la seva realitat plural. L'objectiu s'ha centrat a garantir i consolidar la unitat política dins el respecte a la diversitat. I això no ha estat fàcil, ateses les seves nombroses clivelles socials, rellevants políticament, com ara la lingüística o la religiosa. Cal tenir present que a Suïssa conviuen quatre llengües nacionals protegides *ex constitutione*.¹ Pel que fa a la clivella religiosa, el naixement mateix de l'Estat federal suís l'any 1848 va estar marcat per la voluntat política d'assegurar la pau confessional i posar fi als conflictes històrics que han dividit les comunitats catòlica i protestant. En aquest context, el federalisme s'ha consolidat com un mecanisme que ha servit per integrar i dotar d'unitat aquesta diversitat. Gràcies al federalisme, clivelles que *a priori* haurien pogut esdevenir font d'incommensurable inestabilitat política, s'han gestionat de manera que, en aquests moments, s'assumeixen com un fet positiu i substancial al país.

Per a un sector de la doctrina, el sistema federal helvètic és un model impossible d'imitar perquè és el resultat d'una història, d'una cultura política i d'uns condicionaments economicosocials singulars.² Amb tot, el federalisme suís ha estat un exemple en el qual s'han emmirallat d'altres sistemes polítics a l'hora de cercar solucions als problemes que planteja la seva diversitat, entesa en sentit am-

1. L'alemany, el francès, l'italià i el romanx, que són garantides com a llengües nacionals a l'article 4 de la Constitució federal de 18 d'abril de 1999. Aquestes llengües nacionals no esgoten el mapa sociolingüístic del país, sobretot si es té en compte que prop del 20 % de la població és d'origen estranger. L'article 70 de la Constitució precisa que les llengües oficials de la Confederació són l'alemany, el francès i l'italià. El romanx també té estatut de llengua oficial en les relacions que la Confederació manté amb les persones de llengua romanx. La determinació de l'estatut d'oficialitat de les llengües és competència cantonal. Per la seva part, l'article 18 del mateix text constitucional garanteix la llibertat idiomàtica. Vegeu Dürmüller, Urs; *L'évolution du plurilinguisme. D'une Suisse quadrilingue à une Suisse multilingue* (Zuric: Pro Helvetia, 1997). Pel que fa a les previsions lingüístiques constitucionals, vegeu, per a tots, Previtali, Adriano; «L'encouragement du plurilinguisme en Suisse, l'exemple du domaine scolaire», *Jahresregister AJP 2000 – Registres PJA*, 2000, p. 379-396. Del mateix autor, «Le plurilinguisme suisse entre droit et réalité», *Gesetzgebung-Bulletin de Législation*, Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg núm. 2, abril de 2005, p. 19 i seg. També, Borghi, Marco; «Langues nationales et langues officielles», a Thürer Daniel; Aubert Jean-François; Müller, Jörg Paul (ed.), *Droit constitutionnel suisse* (Zuric: Schulthess, 2001), p. 593-606.

2. Schmitt, Nicolas; «Les structures institutionnelles de la Suisse: une tradition d'authenticité», a *Fédéralisme: état et perspectives*, Assablée des Régions d'Europe, Bratislava, 16-18 juin 1992.

pli. Com Ronald L. Watts³ recorda, el dret comparat no tan sols serveix per identificar possibles alternatives o solucions. Altrament, també és útil per anticipar efectes i conseqüències de les decisions preses, fins i tot aquelles que són imprevisibles, i les respostes que es proposen per afrontar-les. Identificant similituds i diferències de diversos sistemes, estem en condicions d'aprendre no només dels èxits sinó també dels fracassos de les mesures que s'han pogut aplicar a d'altres estats. I és justament en aquest context que és interessant prendre en consideració el sistema judicial suís, amb vista a valorar propostes de descentralització del sistema judicial espanyol. Si més no, pel contrast que el model helvètic representa.

A Suïssa, hi ha un federalisme judicial molt descentralitzat.⁴ El seu estudi exigeix prendre en consideració la forta singularitat del sistema federal helvètic. Aquesta particularitat suïssa s'explica per diferents elements. D'entrada, per les clivelles socials políticament rellevants, les quals divideixen la societat sense juxtaposar-se, motiu pel qual les diferències sovint es dispersen, en lloc d'acumular-se.⁵ Segonament, per les diferències importants que es donen entre els diferents cantons.⁶ D'altra banda, els partits polítics estan fortament ancorats a escala cantonal, de manera que la política federal, més que l'escenari de la confrontació partidista, sembla més aviat la instància de resolució de les diferències intercantons. Així es manifesta una de les característiques de la cultura política suïssa: la pràctica de la cooperació federal.⁷

3. Watts, Ronald L.; *Comparing Federal Systems* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999), p. 2. Del mateix autor, «Comparing forms of federal partnerships», a Karmis, D.; Norman, W. (ed.); *Theories of Federalism: A Reader* (Palgrave Macmillan, 2005), p. 233-253.

4. Mahon, Pascal; «Tribunal fédéral et autres autorités judiciaires», a Aubert, Jean-François; Mahon, Pascal; *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999* (Zuric-Bâle-Ginebra: Schulthess Médias Juridiques SA, 2003), p. 1423.

5. Una de les característiques bàsiques del federalisme suís és que les fronteres cantonals no coincideixen amb les fronteres lingüístiques, confessionals, econòmiques o polítiques que divideixen el país. Les diferents comunitats lingüístiques i religioses s'estenen pel territori de diferents cantons. Per això, doctrinalment es diu que la gran sort del federalisme helvètic és justament l'existència d'un cert equilibri, malgrat que no hi ha una correspondència entre aquestes nombroses fronteres. Vegeu Auer, Andreas; Malinverni, Giorgio; Hottelier, Michel; *Droit constitutionnel suisse*, volum I, 2a edició (Bern: Stämpfli Editions, 2006).

6. Així, per exemple, l'estadística sobre l'estat anual de la població suïssa corresponent a l'any 2005, publicada per l'Office Fédéral de la Statistique, il·lustra que el cantó de Zuric tenia, a final de 2005, una població total resident permanent d'1.272.590 persones, mentre que el cantó d'Appenzell (Rhodes-Intérieures) tan sols en tenia 15.220. Aquesta dada demogràfica permet il·lustrar, a tall d'exemple, la gran heterogeneïtat que els diferents cantons presenten.

7. Per a tots, vegeu Schmitt, Nicolas; «Intergovernmental cooperation in Switzerland: the conference of cantonal governments», a Arbó, Xavier; *La cooperació intergubernamental en los Estados compuestos* (Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2006), p. 61-96.

Tot plegat permet explicar l'alt grau de descentralització política,⁸ descentralització que també es projecta, i molt, a la justícia. La Confederació es compon de vint-i-sis cantons. Cadascun d'ells, sobirà en els termes previstos a la norma suprema,⁹ compta amb una constitució cantonal que defineix l'abast de la seva organització política respectiva. Els cantons gaudeixen d'una autonomia àmplia, constreta pels límits previstos expressament a la Constitució i a la legislació federals. D'aquesta manera, cada cantó compta amb el seu propi poder legislatiu (el parlament cantonal), executiu (el govern cantonal) i, també, com es veurà, judicial.

De fet, els cantons assumeixen un paper clau en el disseny de l'estructura judicial del país. Es garanteix la competència cantonal en allò que concerneix l'organització judicial i l'Administració de justícia en matèria de dret civil i penal. Pel que fa a la jurisdicció administrativa, el dret federal obliga els cantons a garantir una jurisdicció independent almenys en les decisions que poden ser objecte d'un recurs davant del Tribunal Federal.¹⁰

Per tant, ens trobem davant d'una organització judicial molt complexa. Com que la Confederació es compon de vint-i-sis cantons i existeixen, a més, tribunals federals, veiem que l'estudi del conjunt de l'organigrama judicial exigeix prendre en consideració, almenys, vint-i-set sistemes diferents. Aquesta forta descentralització i diversitat es projecta, a més, a un doble nivell: primerament, a nivell horitzontal, en la mesura que cada cantó compta amb la seva pròpia organització judicial, garantida a la constitució cantonal respectiva i regulada a la llei cantonal corresponent d'organització judicial; segonament, la descentralització també s'ha projectat a nivell vertical, perquè, fins ara, el dret processal civil, penal o administratiu també era competència cantonal i, en conseqüència, variava d'un cantó a l'altre.¹¹

8. Vegeu Basta Fleiner, Lidija; Fleiner, Thomas (ed.); *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland*, Institut du Fédéralisme, Friburg (Helbing & Lichtenhahn, 2a edició, 2000). També, i per a tots, Auer, Andreas; Malinverni, Giorgio; Hottelier, Michel; *Droit constitutionnel suisse* (Bern: Staempfli Editions SA, 2006), volum I, p. 323.

9. Article 3 de la Constitució federal de la Confederació Suïssa de 18 d'abril de 1999. Per a una ampliació sobre el concepte de sobirania cantonal, vegeu Auer, Andreas; Malinverni, Giorgio; Hottelier, Michel; *Droit constitutionnel suisse*, volum I, *cit. supra*, p. 335. Sobre la interpretació d'aquesta noció, vegeu també el *Commentaire de la Constitution Fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874*, *cit. supra*, p. 10.

10. Article 191 b a l'1 de la Constitució i article 86 al 2 de la *Loi sur le Tribunal fédéral*, de 17 de juny de 2005, FF 2005, 3829, RS 173.110.

11. Auer, A.; Malinverni, G.; Hottelier, M.; *Droit constitutionnel suisse*, volum I, *cit. supra*, p. 74.

Inevitablement, a la pràctica, aquest model presenta disfuncions, que s'han intentat resoldre amb una reforma legislativa important del sistema judicial, la qual ha exigint dur a terme una reforma prèvia del text constitucional. El 12 de març de 2000 es va fer un referèndum popular sobre la reforma de la justícia, la qual va ser aprovada pel 86,4 % dels electors i a tots els cantons.¹² S'encetava així un ambiciós projecte de reforma judicial, que cronològicament s'ha dividit en tres grans etapes: una primera, que consistia en una revisió total de l'organització judicial federal, la qual es va concloure l'1 de gener de 2007 amb l'entrada en vigor de la nova Llei sobre el Tribunal Federal¹³ i la Llei sobre el Tribunal Administratiu Federal,¹⁴ mentre que la segona etapa i la tercera s'han centrat a aconseguir una unificació del dret processal civil i penal (amb l'objectiu d'aprovar un codi de procediment civil i penal suís que garanteixi una ordenació homogènia d'aquesta matèria a tot el país, el qual substituirà els vint-i-sis codis de procediment civils i penals cantonals vigents fins ara).¹⁵ Contràriament al que semblaria, en aquest procés de reforma judicial s'ha vetllat amb diligència per no lesionar la competència i l'autonomia cantonal en matèria d'organització judicial.¹⁶

12. El 8 d'octubre de 1999, el Parlament va adoptar l'*Arrêté fédéral sur la réforme de la justice* (FF 1999 7831), el qual fou sotmès a votació popular i fou aprovat el 12 de març de 2000.

13. *Loi sur le Tribunal fédéral*, de 17 juny de 2005, FF 2005 3829, RS 173.110.

14. *Loi sur le Tribunal administratif fédéral*, de 17 de juny de 2005, RS 173.32.

15. Pel que fa a la unificació del dret processal civil, vegeu el *Message relatif au code de procédure civil suisse*, de 28 de juny de 2006 (FF 2006 6841, publicat el 19 de setembre de 2006). Pel que fa a la unificació del dret processal penal, vegeu el *Message relatif à l'unification du droit de la procédure pénale*, de 21 de desembre de 2005, FF 2005 1057. Vegeu també *Unification de la procédure pénale, fédéralisme et organisation judiciaire. Actes du colloque organisé le 4 avril 2003 à Neuchâtel en collaboration avec l'Institut de Science politique et les pénalistes de l'Université de Neuchâtel*, Institut du Fédéralisme Friburg, Suïssa (Bâle-Ginebra-Munic: Helbing & Lichtenhahn, 2003). Per a una ampliació, vegeu el *Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007*, FF 2007 6583.

16. En els treballs d'elaboració d'un codi processal civil suís, que ha de servir per substituir i unificar els diferents codis processals cantonals, s'han tingut presents dues premisses. Primerament, respectar la tradició del dret cantonal, innovant-lo. Segons el *Message relatif au code de procédure civil suisse*, de 28 de juny de 2006 (FF 2006 6841), el projecte de codi «*s'inspire le plus souvent des règles bien établies du droit de procédure cantonal (...) la transcription de la tradition cantonale est également reconnaissable d'un point de vue formel, tant par la structure et la systématique que par la rédaction et la terminologie du projet*». Segonament, aquest projecte precisa expressament que la unificació del dret processal civil no afecta la competència cantonal en matèria d'organització judicial. En paraules del mateix informe, «*L'organisation des tribunaux –et la réglementation de la compétence matérielle qui s'y rattache– reste de la compétence des cantons*», i afegeix que el codi «*se limitera donc à règlementer la procédure. Les cantons demeureront également compétents en matière de tarifs (frais de la justice, honoraires d'avocats). Par contre, la répartition des frais*

A la vista d'aquestes particularitats, aquestes pàgines es proposen un objectiu doble. D'entrada, descriure molt succintament els eixos principals de l'organització judicial a Suïssa. Segonament, apuntar alguns elements de reflexió que poden servir de referència a Espanya a l'hora de discutir eventuals propostes de descentralització del nostre sistema judicial, per tal d'adaptar-lo a l'Estat autònom. De fet, aquesta és una qüestió que avui continua suscitant debats polítics i doctrinals.¹⁷

Com se sap, el principi d'unitat del poder judicial garantit a l'article 117.5 de la Constitució espanyola s'ha concebut com la base de l'organització i el funcionament dels jutjats i els tribunals. Doctrinalment, s'han distingit diferents projeccions o dimensions d'aquest principi. D'una banda, implica que la jurisdicció, com a potestat que emana de la sobirania, és una i indivisible. D'altra banda, es projecta en l'existència d'una unitat territorial de jurisdicció i implica garantir una única organització judicial, que exercirà la funció jurisdiccional d'acord amb un règim de competència i funcionament preestablert amb caràcter general per la llei.¹⁸ Tot plegat s'ha de valorar respectant la interpretació que

‡ *l'assistance judiciaire sont réglées dans le projet*». Aquestes previsions, a tall d'exemple, permeten il·lustrar la voluntat política de continuar en la línia de garantir la descentralització de l'organització judicial, bo i respectant la competència cantonal en aquesta matèria.

17. Per a una ampliació de la informació sobre aquest debat doctrinal, vegeu Campo Moreno, Juan Carlos; *El estado autonómico también en justicia* (València: Tirant lo Blanch, 2005). També, Borrell Mestre, Joaquín; *Estado Autonómico y Poder Judicial* (Barcelona: Atelier-Institut d'Estudis Autonòmics, 2002). També, López Aaguilar, Juan F.; *La justicia y sus problemas en la Constitución* (Madrid: Tecnos, 1996). Del mateix autor, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución española de 1978* (Madrid: Civitas-Ministerio de Justicia, 1994). També, per a tots, Aparicio Pérez, Miguel Ángel; «Algunas consideraciones sobre la Justicia Constitucional y el Poder Judicial», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1984. Del mateix autor, «Jueces y justicia en la Constitución Española», a Asensi Sabater, J. (ed.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual* (València: Tirant lo Blanch, 1997). També, Balaguer Callejón F.; «Poder Judicial y Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Político*, núm. 47, 2000. Vegeu també Gerpe Landín, M.; «La regulació estatutària i la seva delimitació per la Llei orgànica del poder judicial», a *Informe Pi i Sunyer sobre Justicia a Catalunya* (Barcelona: Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1998). També, Jiménez Asensio, R.; *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas* (Madrid: IVAP-Civitas, 1998). Finalment, vegeu també i per a tots, Xiol Rios, J. A.; «Evaluación de los aspectos relacionados con la Administración de Justicia en una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», a *Estudios sobre la reforma del Estatuto* (Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2004).

18. Per a tots, Aparicio Pérez, Miguel Ángel (dir.); *Temas de Derecho Constitucional* (I) (Barcelona: Cedecs, 1998), p. 482. També, i per a tots, Díez-Picazo, Luis María; *Régimen Constitucional del Poder Judicial* (Madrid: Civitas, 1991). Vegeu també, Arozamena Sierra, J.; «El principio de unidad jurisdiccional», a *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (Madrid: Civitas, 1991), p. 3036 i seg.

el Tribunal Constitucional ha fet de l'article 149.1.5 de la norma suprema, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'Administració de justícia. Es tracta d'una atribució competencial que el propi Tribunal Constitucional ha matisat, i molt, en la seva doctrina jurisprudencial.¹⁹

Inevitablement, aquests límits constreñen a l'hora de valorar eventuais propostes de descentralització judicial que es puguin exportar a Espanya. Ara bé, es poden concebre mecanismes d'adaptació del poder judicial a l'Estat autònom que encaixin plenament dins aquests límits constitucionals i és justament en aquest escenari que l'estudi del model judicial suís és interessant.

El cas suís demostra que optar per un model judicial molt descentralitzat no equival, necessàriament, a una manca d'unitat del conjunt del sistema. Mecanismes com ara la consolidació d'un Tribunal Suprem fort, que asseguri la darrera instància i la unificació de la doctrina jurisprudencial, i garanteixi la interpretació uniforme de la llei arreu, permeten donar unitat i coherència al conjunt de l'organigrama, encara que les entitats subestatals tinguin assumides àmplies competències. Com es veurà, a Suïssa, els cantons assumeixen un paper clau en el disseny de l'estructura judicial del país, la qual cosa no impedeix la unitat del conjunt del sistema, gràcies al paper que hi assumeixen instàncies judicials federals com ara el Tribunal Federal, el Tribunal Administratiu Federal o el Tribunal Penal Federal. En el cas espanyol, el fet que les comunitats autònomes eventualment puguin ampliar el sostre competencial en matèria d'Administració de justícia no té per què representar, de cap manera, un atemptat al principi d'unitat del poder judicial garantit a la norma suprema. En l'escenari del dret comparat, trobem diferents mecanismes que permeten garantir una adaptació eficient de l'Administració de justícia a l'Estat compost sense vulnerar el principi previst a l'article 117.5 del text constitucional.

19. El Tribunal Constitucional ha conclòs que la competència exclusiva estatal en matèria d'administració de justícia garantida a l'article 149.1.5 de la Constitució només abasta la funció jurisdiccional de '*jutjar i fer executar allò jutjat*' i l'autogovern del poder judicial atribuït al Consell General del Poder Judicial. Ambdues parcel·les integren el «nucli essencial o intangible» de la matèria 'Administració de justícia', atribuïda exclusivament a la competència estatal. Ara bé, al marge d'aquest nucli essencial, existeixen un conjunt de mitjans materials i personals que no s'integren en aquest nucli i que es col·loquen al servei de l'Administració de justícia. Aquesta «administració judicial», també dita «administració de l'Administració de justícia», és un àmbit material en el qual les comunitats autònomes poden assumir competències. Per a una ampliació, vegeu les STC 108/1986, de 29 de juliol; 56/1990, de 29 de març; 62/1990, de 30 de març; 253/2005, de 10 d'octubre, o 270/2006, de 13 de setembre.

2. Interès d'una anàlisi des de la perspectiva del dret comparat: el model del «federalisme judicial» suís

Quan es proposa l'estudi del federalisme d'un estat per comparar-lo amb el vigent en un altre estat, convé tenir ben presents algunes cauteles. D'entrada, no hi ha cap model pur de federació que sigui aplicable i tingui el mateix valor arreu, perquè fins i tot institucions molt semblants poden assumir papers totalment diferents segons l'escenari polític de cada país. Elements com ara la història, les condicions socioeconòmiques o la cultura política d'una comunitat concreta poden acabar determinant l'èxit o el fracàs d'unes mateixes institucions jurídiques, que pot variar d'un país a l'altre.²⁰

Suïssa i Espanya, malgrat que són dos estats políticament descentralitzats, no comparteixen gaires semblances i, a més, pel que fa al sistema judicial, constitueixen dos models antagònics. A Suïssa, l'estructura federal es projecta, i molt, en el seu poder judicial. Ens trobem davant un model de federalisme judicial molt descentralitzat. Justament en aquests moments s'està reformant amb l'objectiu d'encetar un tímida unificació en alguns àmbits. Contràriament, a Espanya l'estructura autonòmica de l'Estat no s'ha acabat de projectar en el poder judicial.

Per tant, ens trobem davant dos models oposats, dues maneres diferents de concebre, en sentit ampli, la justícia, en el marc d'un estat compost. Des d'aquesta perspectiva d'anàlisi comparativa, l'interès del model suís és doble: d'entrada, ens ofereix la possibilitat de verificar com funcionen determinats mecanismes de descentralització del poder judicial, per tal de valorar possibles propostes de reforma judicial que eventualment es puguin exportar a Espanya; segonament, l'estudi del cas suís ens permet comprovar que, malgrat que es tracta d'un dels sistemes judicials més descentralitzats del món, inclou algunes garanties que n'asseguren la unitat.

El disseny actual de l'organització judicial suïssa només s'explica si es tenen en compte els antecedents històrics i l'organització política del país. Quan el

20. Per a tots, vegeu Watts, Ronald L.; *Comparing Federal Systems* (Mont-real: McGill-Queen's University Press, 1999), p. 2. Del mateix autor, «Comparing forms of federal partnerships», a Karmis, Dimitris; Norman, Wayne (ed.); *Theories of Federalism: A Reader* (Palgrave Macmillan, 2005), p. 233-253.

1848 es va crear l'Estat federal, el repte era garantir la unitat nacional dins el respecte d'una àmplia autonomia dels cantons que el preexistien.²¹ L'objectiu bàsic dels autors de la Constitució de 1848 es va centrar, sobretot, a crear un veritable espai interior de lliure intercanvi econòmic, preservant al màxim les particularitats locals dels diferents cantons. Això explica que, a part dels poders estrictament necessaris per a l'establiment d'aquest mercat interior i la consolidació de l'Estat, el nombre de competències atribuïdes a la Confederació fos bastant limitat. Altrament, els cantons tenien garantit un ampli catàleg competencial en àmbits públics clau de la vida social, econòmica i política. Així, en aquesta primera Constitució de 1848 els cantons conservaven la seva competència en matèria de dret civil, penal i processal, i exercien la justícia i la funció policial, entre moltes d'altres atribucions.²² Per tant, a diferència d'Espanya, a Suïssa trobem que el federalisme s'ha construït per agregació de diferents entitats que ja comptaven, des del principi, amb un ampli poder d'autogovern, també judicial. És per això que, en termes de cultura política, la descentralització de la justícia tradicionalment no s'ha percebut com quelcom negatiu, susceptible de generar, d'entrada, disfuncions. Històricament, els cantons han estat competents per regular la seva pròpia organització judicial, i aquesta competència continua essent incontestable encara avui, malgrat que s'ha encetat un tímid procés de centralització en àmbits puntuals.

Més encara, a Suïssa les resistències principals han sorgit quan s'ha proposat de disminuir el poder d'autogovern cantonal, en *pro* d'un procés de centralització de la justícia. Al llarg del segle XIX, bona part de les temptatives de garantir una centralització més forta de l'Estat suís varen fracassar, per bé que les competències atribuïdes a la Confederació van anar augmentant progressivament.²³ A tall d'exemple, no fou fins a l'any 1898 que la Confederació va obte-

21. Vegeu Aubert, Jean-François; «Introduction historique: la formation du régime politique suisse», *Pouvoirs*, núm. 43, 1987, p. 5-15. També, del mateix autor, «Introduction historique», a *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, volum I, *cit. supra*.

22. Vegeu Aubert, Jean-François; «Introduction historique», *cit. supra*, p. 26-27. També, i per a tots, Dubey, Bernard; *La répartition des compétences au sein de l'Union européenne à la lumière du fédéralisme Suisse. Systèmes, enjeux et conséquences* (Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, LGDJ, 2002), p. 37-38.

23. Per a una ampliació de la informació, vegeu Kriesi, H.; *Système politique*, *cit. supra*. També, DUBEY, Bernard; *La répartition des compétences au sein de l'Union européenne à la lumière du fédéralisme Suisse. Systèmes, enjeux et conséquences*, *cit. supra*, p. 37-38.

nir finalment la competència general per unificar el dret civil i el dret penal, que fins aleshores encara eren competència cantonal.²⁴

Pel que fa al dret processal civil, Suïssa és l'únic país d'Europa que encara no ha unificat les regles de procediment.²⁵ Al seu territori coexisteixen vint-i-sis ordenaments diferents. Cada cantó té el seu propi codi de procediment civil, a part de la seva pròpia organització judicial. Aquesta situació, singular en l'escenari europeu, ha generat disfuncions que es procuren resoldre en el marc del procés de reforma judicial que es va avalar amb el referèndum popular del 2000. Doncs bé, aquesta unificació, que d'entrada semblaria convenient per corregir les disfuncions que aquesta multiplicitat d'ordenaments diferents genera a la pràctica en una qüestió estrictament processal, ha estat molt difícil de consensuar. Una bona prova d'això és que han calgut prop de dos segles per garantir-la, amb la reforma prèvia de la Constitució, la qual, malgrat haver estat avalada majoritàriament per la població i els cantons, encara no ha permès concloure el debat polític.²⁶

Tot i aquesta reforma i la voluntat d'unificar les regles processals, s'ha vetllat amb diligència per no lesionar la competència cantonal en matèria d'organització judicial. Així, al Missatge del Consell federal relatiu al codi processal civil suís de 28 de juny de 2006, s'esmenta expressament que l'aprovació d'aquest codi no afectarà la sobirania dels cantons en matèria d'organització judicial, encara que els obligui a emprendre reformes.²⁷

24. Articles 64 i 64 bis de la Constitució federal de 1874, objecte d'una reforma constitucional votada el 13 de novembre de 1898, RO 16, p. 824. Vegeu Aubert, Jean-François; Mahon, Pascal; *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999* (Schulthess, 2003), p. 976-977.

25. *Message du Conseil fédéral relatif au code de procédure civile suisse*, de 28 de juny de 2006 (FF 2006 6841).

26. Sutter-Somm, Thomas; *Rechtspolitische Grundsatzfragen des Zivilprozessrechts ZZZ 2005*, cahier 5, p. 55 i seg. També, *Message du Conseil fédéral relatif au code de procédure civile suisse*, de 28 de juny de 2006 (FF 2006 6841, p. 6853-6854), on s'esmenta que la unificació del procés civil ha estat un tema històric a Suïssa.

27. FF 2006 6841, p. 7016.

3. L'organització judicial a Suïssa: el marc constitucional

La Constitució federal de 18 d'abril de 1999 estableix, de manera dispersa al llarg del seu articulat, diverses previsions en matèria judicial. Les trobem regulades als articles 29, 30, 31 i 32, que ordenen garanties procedimentals (dins el capítol primer del títol II «Drets fonamentals»); als articles 122 i 123, que ordenen el règim de distribució de competències entre la Confederació i els cantons en matèria de dret civil i penal (dins el capítol primer del títol III «Relacions entre la Confederació i els cantons»), i, finalment, als articles 188, 189, 190 i 191, que regulen el Tribunal Federal (dins el capítol IV del títol V «Autoritats federals»²⁸).

Bona part d'aquestes previsions varen ser objecte d'una important reforma constitucional, plebiscitada afirmativament el 12 de març de 2000.²⁹ Més específicament, la reforma³⁰ afectaria els articles 29a («Garantia de l'accés al jutge»), els articles 122 i 123 («Dret civil» i «Dret penal») i els articles 188, 189, 190 i 191 de la norma suprema (dins el capítol 4 del títol 5, que ordena el Tribunal Federal i les altres autoritats judicials).

L'entrada en vigor d'aquesta reforma constitucional es va fixar per etapes, d'acord amb els preceptes afectats, i es va estendre de l'abril de 2003 al gener de 2007.³¹ Aquesta modificació de l'articulat constitucional ha servit per encetar una àmplia reforma de l'organització judicial federal, la qual ha perseguit bàsicament tres grans objectius: d'entrada, reduir la sobrecàrrega d'afers que des de feia anys afectava el Tribunal Federal com a autoritat judicial superior de la Confederació, i alhora millorar la protecció jurídica dels ciutadans; segonament, també responia a la voluntat de descarregar el Consell federal de com-

28. Val a dir que d'altres articles inclosos en el capítol primer del títol V «Disposicions generals» també preveuen mencions expresses al Tribunal Federal. Aquest és el cas de l'article 143 (que disposa que qualsevol ciutadà amb dret de vot és elegible al Consell Nacional, al Consell Federal i al Tribunal Federal), l'article 144 (que ordena el règim d'incompatibilitats dels membres del Tribunal Federal) i l'article 145 (que disposa que els jutges del Tribunal Federal són elegits per un termini de sis anys).

29. FF 2000 2814.

30. *Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice*, de 8 d'octubre de 1999, FF 1999 5342, p. 3148-3150.

31. *Arrêté fédéral du 24 septembre 2002, sur l'entrée en vigueur partielle de la réforme de la justice du 12 mars 2000*, RO 2002 3147; també, *Arrêté fédéral du 8 de març de 2005 sur l'entrée en vigueur intégrale de la réforme de la justice du 12 mars 2000*, FF 2005, p. 1059.

petències jurisdiccionals; finalment, havia de servir per avalar el procés d'unificació processal en matèria civil i penal.

Ja s'ha avançat que el marc constitucional de distribució de competències ha atribuït als cantons una àmplia potestat per intervenir en el disseny de l'estructura judicial del país. L'article 122.2 de la Constitució garanteix la competència cantonal pel que fa a l'organització judicial i administració de justícia en matèria de dret civil.³² Per la seva part, l'article 123.3 del mateix text constitucional atribueix als cantons la competència en matèria d'organització judicial i administració de justícia, com també l'execució de penes i mesures en matèria de dret penal.³³ Pel que fa a la jurisdicció administrativa cantonal, la Constitució federal no la preveu expressament, per bé que el dret federal obliga els cantons a garantir una jurisdicció independent almenys en el que afecta les decisions que poden ser objecte d'un recurs davant del Tribunal Federal.

En compliment d'aquest règim de distribució competencial, les constitucions dels vint-i-sis cantons suïssos han ordenat aquesta matèria, la justícia en

32. L'article 122 de la Constitució federal, de 8 d'octubre de 1999, intitulat «Droit civil» disposava: «1. La législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération. 2. L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons. 3. Les jugements civils ayant force de chose jugée sont exécutoires dans toute la Suisse.» En el marc del procés de reforma de la justícia, aquest precepte constitucional va ser objecte d'una modificació. La reforma constitucional era necessària per poder procedir a la unificació, a escala federal, del dret processal civil. D'acord amb el que disposa l'article 1 de l'Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur intégrale de la réforme de la justice du 12 mars 2000, aprovat el 8 de març de 2005 (FF 2005 0723), la nova redacció d'aquest article 122 del text constitucional ha entrat en vigor l'1 de gener de 2007. La redacció, reformada, d'aquest precepte disposa: «1. La législation en matière civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération. 2. L'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi» (vegeu FF 1999 5342).

33. L'article 123 de la Constitució, intitulat «Droit pénal» diu: «1. La législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération. 2. L'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi». Aquesta dicció deu la seva raó de ser a una reforma de la Constitució plebiscitada afirmativament el 12 de març de 2000 i va entrar en vigor l'1 d'abril de 2003, tal com disposa l'Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur partielle de la réforme de la justice du 12 mars 2000, aprovat el 24 de setembre de 2002. Abans de la reforma, el precepte deia: «1. La législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération. 2. L'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi. 3. La Confédération peut octroyer aux cantons des contributions: a) pour la construction d'établissements; b) pour l'amélioration de l'exécution des peines et des mesures; c) pour le soutien des institutions où sont exécutées les mesures éducatives destinées aux enfants, aux adolescents ou aux jeunes adultes».

sentit formal i material,³⁴ assumint les competències que els han estat atribuïdes per la Constitució federal. Aquesta ordenació constitucional cantonal de la justícia s'ha desplegat en les respectives lleis d'organització judicial cantonals. D'aquesta manera, tots els cantons han dissenyat el seu propi organigrama judicial, el qual, com es veurà, varia substancialment d'un cantó a l'altre. Tant és així que resulta fins i tot difícil reconèixer criteris homogenis que es donin arreu.³⁵

En tot cas, aquesta autonomia dels cantons es troba constreta no només pels límits previstos expressament a la Constitució, sinó també pels límits derivats de la legislació federal. Generalment, el legislador federal no intervé en l'organització dels cantons. Ara bé, en virtut del federalisme d'execució garantit a l'article 46 del text constitucional, els cantons són responsables d'executar el dret federal. I per fer-ho possible sovint la Federació determina els òrgans i els processos que s'han de seguir per executar-la, encara que per manament constitucional hagi de garantir als cantons l'autonomia més gran possible a fi de tenir en compte les seves especificitats. Doncs bé, en l'àmbit del federalisme d'execució, la legislació federal sovint ha intervingut en matèria d'organització administrativa i també judicial dels cantons. És en aquest context que s'han de valorar les lleis federals que han obligat els cantons a crear uns òrgans judicials competents per enjudiciar litigis derivats de l'aplicació de determinades lleis federals.³⁶

34. A tall d'exemple, Kälin, Walter; Bolz, Urs (ed.); *Manuel de droit constitutionnel bernois* (Berna-Stuttgart-Viena: Les Editions Paul Haupt; Berna: Editions Staempfli-Cie SA), p. 177. Tal com recull l'obra, «*Il appartient à la souveraineté des cantons en matière d'organisation qu'ils soient en principe fondés à exercer la justice sur leur territoire et à édicter des prescriptions sur l'organisation judiciaire. Conformément à la distinction développée par la doctrine de droit public entre droit constitutionnel au sens formel et au sens matériel, on entend par droit constitutionnel de la justice au sens formel le droit écrit dans la procédure particulière d'élaboration de la Constitution, contenu dans la dernière et réglant le domaine de la justice. Dans ce sens, les art. 97 à 100 constituent le droit constitutionnel formel de la justice du canton de Berne. Au sens matériel, le droit constitutionnel de la justice désigne les normes sur l'organisation et les compétences des autorités de justice et les prescriptions sur l'organisation structurelle de la juridiction, qui ne doivent pas nécessairement être inscrites dans le document même de la Constitution, mais qui sont contenues dans des lois spéciaux d'organisation judiciaire et dans des règlements des tribunaux.*» Vegeu també Kiss-Peter, Christina; *Justizverfassung des Kantons Basel-Landschaft, th.*, Bâle, 1993, p. 21. També, Fleiner, Fritz; Giacometti, Zaccaria; *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1949, 21.

35. Vegeu Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel; «Magistratura, gobierno de los jueces, medios personales y materiales», a Gerpe, Manuel; Barceló, Mercè (coord.); *El federalismo judicial* (Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2006), p. 138.

36. Aquest és el cas, per exemple, de l'article 420 del Codi civil suís, de 10 de desembre de 1907, pel que fa a l'autoritat de vigilància en matèria de tutela; l'article 956, 2, del mateix Codi civil, pel que fa a l'autoritat de vigilància en matèria de registre foncier, o, per a tots, l'article 274.a, 1, de la Llei federal que completa el Codi civil suís, de 20 de març de 1911, pel que fa a l'autoritat de conciliació en matèria de dret d'arrendaments.

4. L'organigrama judicial

4.1. L'organització judicial federal

El 12 de març de 2000, un referèndum popular va avalar una àmplia reforma constitucional de la justícia. S'encetava així un projecte ambiciós de revisió total de l'organització judicial federal, concebuda per assolir dos grans reptes: d'entrada, assegurar el bon funcionament del Tribunal Federal i reduir-ne la sobrecàrrega d'afers; segonament, millorar la protecció jurisdiccional i simplificar les tramitacions procedimentals en determinats àmbits que fins llavors presentaven deficiències.³⁷

Per tal d'assolir aquests objectius, el Consell federal va proposar diverses mesures, que es varen traduir en importants reformes legislatives. Pel que fa a l'organigrama judicial federal, convé subratllar l'adopció de tres disposicions legislatives que han introduït canvis substancials: en primer lloc, la Llei sobre el Tribunal Federal, de 17 de juny de 2005, que va entrar en vigor l'1 de gener de 2007³⁸ i que deroga l'anterior Llei federal d'organització judicial, de 16 de desembre de 1943; segonament, la Llei sobre el Tribunal Penal Federal, de 4 d'octubre de 2002,³⁹ desplegada al Reglament del Tribunal d'11 de febrer de 2004;⁴⁰ finalment, la Llei sobre el Tribunal Administratiu Federal, de 15 de juny de 2005,⁴¹ que també va entrar en vigor l'1 de gener de 2007.⁴²

D'aquesta manera, s'ha reestructurat substancialment l'organigrama judicial a escala federal, en els termes que s'estudien a continuació.

37. Per a una ampliació del tema, vegeu el *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, de 28 de febrer de 2001, FF 2001, 4010-4015. També, Ratto Trabucco, Fabio «La genesi, gli obiettivi e i risultati della riforma giudiziaria elvetica del 1999», *Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, N. 6. (dicembre 2006), pàg. 1157-1168.

38. FF 2005 3829.

39. L'entrada en vigor d'aquesta Llei es troba regulada a l'article 1 de l'O. *du 25 juin 2003* (RO 2003 2131). Es varen establir dos terminis d'entrada en vigor: l'1 d'agost de 2003 pel que fa als articles de l'1 al 14, 15.1, apartats *a, b, c i d*, 15.2 i 15.3, i del 16 al 20; l'1 d'abril de 2004 per a la resta de disposicions.

40. RO 2004 1575. Va entrar en vigor l'1 d'abril de 2004.

41. RS 173.32.

42. RO 2006 1069. Vegeu també la *Loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral*, de 18 de març de 2005 (RO 2005 4603).

a) El Tribunal Federal

L'article 188.1 de la Constitució⁴³ disposa que el Tribunal Federal és l'autoritat judicial suprema de la Confederació. No es tracta, de cap manera, d'una previsió nova, perquè ja la trobem garantida a les Constitucions suïsses anteriors de 1848 i 1874. Ara bé, la Constitució de 1848 va dissenyar un Tribunal Federal molt feble, amb competències bastant residuals.⁴⁴ No va ser fins a la Constitució de 1874 que aquest òrgan jurisdiccional es va consolidar permanentment.

El Tribunal Federal es troba situat a la cúspide de l'organigrama judicial de la Confederació.⁴⁵ Pel que fa a la seva organització i procediment, l'article 188.2 de la Constitució tan sols precisa que s'ha de regular per llei. Fins ara, aquesta regulació es desplegava a la Llei federal d'organització judicial, de 16 de desembre de 1943,⁴⁶ que fou derogada per la Llei sobre el Tribunal Federal, de 17 de juny de 2005, en vigor des de l'1 de gener de 2007.

S'estableix que aquest Tribunal, amb seu a Lausana,⁴⁷ es compondrà de 35 a 45 jutges ordinaris, a més de jutges suplents, en els termes que es concretin per ordenança de l'Assemblea federal.⁴⁸ L'estatut dels jutges és regulat a la secció 2a

43. L'article 188 de la Constitució, en la redacció reformada per l'*Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice du 8 octobre 1999, accepté 12 mars 2000*, intitulat «Rôle du Tribunal fédéral», diu: «1. Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération. 2. La loi règle l'organisation et la procédure. 3. Le Tribunal fédéral s'administre lui-même.»

44. Per a una ampliació, vegeu Aubert, Jean-François; «Introduction historique», *cit. supra*, p. 28-29.

45. Vegeu el comentari de l'article 188 de la Constitució a Aubert, Jean-François; Mahon, Pascal; *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999* (Schulthess, 2003), p. 1432-1433. En paraules dels autors, la qualificació del Tribunal Federal com a autoritat judicial suprema de la Confederació «indique que le Tribunal fédéral est, dans l'exercice de ses propres activités judiciaires, placé sur le même pied, au même rang que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral: il forme (le sommet de) l'un des trois pouvoirs de la Confédération (...) Mais la notion d'autorité judiciaire suprême a encore une autre signification. Elle indique que le Tribunal fédéral est, dans l'organigramme des autorités judiciaires, l'autorité supérieure, appelée à trancher les litiges en dernière instance (...) Enfin, on admet généralement que la disposition manifeste aussi, par le même occasion, le fait qu'il n'y a qu'une seule autorité judiciaire suprême unique». En aquesta mateixa línia se situa la precisió del *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, FF 2001 4000, 4076.

46. RS 173.110.

47. Val a dir que l'article 4.2 de la Llei sobre el Tribunal Federal, de 17 de juny de 2005, disposa que una o diverses sales tindran la seu a Lucerna. Aquest és el cas de les dues sales de Dret Social.

48. Vegeu l'*Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juges au Tribunal fédéral du 23 juin 2006* (RS 173.110.1). A l'article 1 precisa que el Tribunal Federal es compon de 38 jutges ordinaris i 19 jutges suplents.

del capítol 1 de la Llei de 17 de juny de 2005, la qual n'ordena, entre d'altres qüestions, el règim d'elecció, les incompatibilitats, la immunitat, el termini del mandat, el jurament o, fins i tot, el lloc de residència.

La secció 3a del capítol I de la Llei (articles del 13 al 28) en regula l'organització i l'administració. El Tribunal compta amb un president i un vicepresident, elegits per l'Assemblea federal entre els jutges ordinaris per a un termini de dos anys. Funciona en Ple i en sales. Des del punt de vista organitzatiu, el Tribunal Federal també compta amb una conferència de presidents, una comissió administrativa, un cos de *greffiers* i personal administratiu dirigit pel seu secretari general.

Pel que fa a les seves competències, l'article 189 de la Constitució, en la redacció que va entrar en vigor l'1 de gener de 2007, n'enumera les tres següents: primerament, el Tribunal Federal ha d'enjudiciar els processos que s'interposen per vulneració del dret federal,⁴⁹ del dret internacional,⁵⁰ del dret intercantonal,⁵¹ dels drets constitucionals cantonals, de l'autonomia comunal i d'altres

49. La noció «dret federal» s'ha d'interpretar en sentit ampli. Inclou no tan sols la violació del dret constitucional sinó també del dret federal ordinari de rang legal o infralegal, en tots els àmbits. Com s'ha apuntat doctrinalment, «*la notion de 'droit federal' doit être comprise dans un sens large: elle inclut aussi bien les violations du droit constitutionnel (...) que les violations du droit fédéral ordinaire, c'est à dire, du droit fédéral de rang légal ou infra-légal, et cela dans tous les différents domaines du droit (droit civil, droit pénal, droit administratif, droit de poursuite et droit des assurances sociales, notamment)*». Aquest precepte «*regroupe en une seule disposition les compétences du Tribunal fédéral en tant qu'autorité de la juridiction constitutionnelle et en tant qu'autorité supérieure des juridictions civile, pénale et administrative*». Per a una ampliació, vegeu Aubert, Jean-François; Mahon, Pascal; *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999* (Schulthess, 2003), p. 1441-1442.

50. Aquesta previsió dona cobertura a l'enjudiciament, per part del Tribunal Federal, no només dels tractats internacionals ratificats per la Confederació sinó també dels tractats internacionals subscrits pels cantons. Jurisprudencialment, s'ha precisat que no totes les disposicions del dret internacional es poden invocar directament davant del Tribunal Federal ni davant d'altres tribunals. Tan sols ho poden ser aquelles que són directament aplicables (les anomenades disposicions *self-executing*), que defineixen drets i obligacions pels particulars. Per a una ampliació, vegeu ATF 119 V 171, 177-178, X., de 25 d'agost de 1993; 120 Ia 1, 11, *Verband Studierender an der Universität Zürich*, d'11 de febrer de 1994; 121 V 229, 232-233, B., de 20 de novembre de 1995; 121 V 246, 249, T., de 20 de juliol de 1995, i 126 I 240, 242, A. und B., de 22 de setembre de 2000. També, JAAC 1995, núm. 24, p. 213-217, *Avis de l'Office fédéral de la justice*, de 24 de gener de 1994, com també FF 1995 IV 892-895 (*Message concernant la convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*) i 1996 I 578-579 (*Message concernant une convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants*).

51. L'objectiu d'aquesta previsió és atribuir competència al Tribunal Federal per resoldre aquells litigis que tinguin per objecte convenis conclusos entre diferents cantons. Jurisprudencialment, s'ha subratllat que els particulars tan sols poden invocar la vulneració de regles intercantonals

garanties concedides pels cantons a les corporacions de dret públic, com les disposicions federals i cantonals sobre drets polítics; segonament, s'estableix que també ha de resoldre les diferències entre la Confederació i els cantons o entre els cantons;⁵² finalment, s'estableix una llista oberta, perquè es diu que la llei pot atribuir-li d'altres competències. En tot cas, la pròpia Constitució disposa que els actes de l'Assemblea federal i del Consell federal no els pot jutjar el Tribunal, llevat d'allò que s'estableixi per llei.

Pel que fa a la posició del Tribunal Federal dins l'organigrama judicial de la Confederació, com que a Suïssa existeix una descentralització important de la justícia, la major part de les autoritats judicials són cantonals. En aquest escenari, el Tribunal Federal assumeix una doble funció bàsica. D'una banda, esdevé el guardià per excel·lència del dret federal perquè la seva funció principal és, com a autoritat judicial superior, d'última instància, fer respectar el dret federal i vetllar per la seva aplicació uniforme per part dels tribunals inferiors, sovint cantonals. Assumeix la funció d'assegurar que el dret federal sigui interpretat i aplicat de la mateixa manera arreu, siguin quins siguin els tribunals encarregats

quan aquestes els concedeixin drets subjectius. Per a tots, vegeu ATF 112 Ia 75, 76, *Inländische Mission der Schweizer Katholiken*, de 21 de març de 1986. D'altra banda, aquesta previsió també serveix per atribuir competència al Tribunal Federal per enjudiciar no tan sols litigis que tinguin per objecte convenis intercantonals, sinó també determinades regles no-escrites vinculades al dret intercantonal. Per a una ampliació, vegeu el *Message* FF 1997 I 537.

52. Aquesta competència del Tribunal Federal ja estava emparada al primer paràgraf de l'article 189 de la Constitució, perquè la major part de les diferències suscitades entre la Federació i els cantons o entre els propis cantons deriven del dret federal o del dret intercantonal. Ara bé, el constituent va estimar necessari garantir aquesta competència a part, tenint en compte la seva entitat. Com s'apuntaria al *Message* FF 1997 I 539, «*Il est important pour un Etat fédéral que les conflits qui l'opposent aux Etats membres ou qui opposent ces derniers entre eux soient traités dans le cadre d'une procédure judiciaire ordinaire. La nature de tels conflits exige que leur jugement relève exclusivement de la compétence de la Cour suprême de la Confédération*».

D'altra part, convé recordar que aquests enjudiciaments es tramitaven en procediments particulars (anomenats «*procès directs*»), en els quals el Tribunal federal no sols intervenia com a darrera instància de la jerarquia judicial, sinó també com a única instància. El problema que es plantejava era que aquests tipus de procediments generaven sobrecàrrega del Tribunal. Aquest problema s'ha intentat corregir a la darrera reforma de la justícia, creant tribunals federals de primera instància en matèria penal i administrativa, en els termes que s'estudiaran més endavant. Com recordaria el Consell federal al seu *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, de 28 de febrer de 2001, FF 2001 4025, «*Il faut (...) décharger le Tribunal fédéral des procès directs. Il ne devra plus fonctionner comme instance unique que dans les cas où des raisons de politique générale l'exigent, notamment dans les différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons, ainsi que dans les cas de responsabilité de l'Etat dans lesquels de hauts magistrats de la Confédération sont impliqués (...)* Le Tribunal fédéral ne devra plus connaître des procès directs en matière pénale. La réduction des procès directs au strict nécessaire allégera le Tribunal fédéral dans le domaine des procédures probatoires, qui prennent toujours beaucoup de temps».

d'aplicar-lo en l'enjudiciament dels afers. D'altra banda, el Tribunal Federal és el màxim guardià de la Constitució federal i de les constitucions cantonals. En conseqüència, a compleix la funció de vetllar pel respecte d'aquests textos constitucionals i de protegir els drets constitucionals dels particulars. D'aquesta manera, assumeix les funcions pròpies d'un tribunal constitucional.

La darrera gran reforma de l'organització judicial suïssa ha procurat consolidar aquest doble paper del Tribunal Federal.⁵³ S'ha vetllat per reforçar la seva posició de tribunal suprem de la Confederació, descarregant-lo d'aquells afers que fins ara n'entorpien el bon funcionament.⁵⁴ Com recordaria el Consell federal al seu Missatge sobre la revisió total de l'organització judicial federal, de 28 de febrer de 2001, «en la seva qualitat de cort suprema, el Tribunal Federal a compleix funcions particulars que no poden assumir d'altres tribunals», entre les quals destaquen «la tutela de l'aplicació uniforme del dret, el desenvolupament de la jurisprudència i la garantia dels drets constitucionals».⁵⁵ Partint d'aquesta base, el Consell federal subratllaria que aquest Tribunal no podia assumir correctament aquestes tasques amb la sobrecàrrega de treball que l'afectava, per la qual cosa s'apuntava que «si es vol que el Tribunal Federal conservi la seva capacitat de funcionament, convé descarregar-lo del tot». I, per fer-ho possible, es van adoptar quatre mesures: el desenvolupament d'autoritats judicials inferiors,⁵⁶ l'augment del valor mínim de determinats litigis per limitar-ne l'accés al Tribunal,⁵⁷ l'exclu-

53. A tall d'exemple, vegeu el *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001*, FF 2001 4000. Per a una ampliació, vegeu també CORBOZ, Bernard; «Introduction à la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral», *Semaine Judiciaire* II, núm. 8, 2006, p. 319-356.

54. La sobrecàrrega d'afers s'havia convertit en el gran problema del Tribunal Federal des dels anys vuitanta. Vegeu el *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001*, FF 2001 4010-4012.

55. FF 2001 4025.

56. Fins ara, en alguns afers el Tribunal Federal funcionava com a primera instància judicial i, en d'altres, funcionava com a primera i única instància, la qual cosa provocava una sobrecàrrega de treball que s'ha procurat corregir. La reforma ha apostat pel desenvolupament de diverses autoritats judicials de primera instància per tal que, com a regla general i amb algunes excepcions, el Tribunal Federal no hagi d'enjudiciar afers com a autoritat de primera instància o d'instància única. A més, la reforma també aposta per la creació de nous tribunals de la Confederació que fins ara no existien: el Tribunal Penal Federal i el Tribunal Administratiu Federal. Per a una ampliació, vegeu el *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001*, p. 4026 (pel que fa als nous tribunals de la Confederació) i p. 4027-4028 (pel que fa als tribunals cantonals).

57. Vegeu article 191 de la Constitució, en la redacció reformada per l'*Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice du 8 octobre 1999 accepté 12 mars 2000*, que va entrar en vigor l'1 de gener de 2007. Sobre el valor litigiós mínim, vegeu també el *Message* FF 2001 4028-4029, *cit. supra*.

sió d'alguns àmbits a la seva competència⁵⁸ i la previsió d'un procediment simplificat.⁵⁹

Tot plegat ha estat concebut amb l'objectiu de consolidar la posició del Tribunal Federal com a cort suprema que vetlla per la unitat i la coherència del conjunt del sistema.⁶⁰

b) El Tribunal Penal Federal

L'1 d'abril de 2003 va entrar en vigor el nou article 191 *a*, paràgraf 1, de la Constitució.⁶¹ Aquest precepte, intitulat «D'altres autoritats judicials de

58. Garantit a l'article 191.3 de la Constitució. Per a una ampliació, vegeu el *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001*, FF 2001 4029-4031. En paraules del document, «L'exclusion de domaines déterminés est un instrument puissant pour décharger le Tribunal fédéral, car aucune décision rendue dans le domaine exclu ne peut être attaquée devant lui. Avec le recours unifié, l'exclusion d'un domaine est en principe totale: quel que soit le grief soulevé par le recourant, le recours est irrecevable. L'exclusion d'un domaine a pour conséquence que la responsabilité de veiller en dernière instance au respect du droit fédéral (y compris à celui des droits fondamentaux) par les décisions rendues dans ce domaine est dévolue soit au Tribunal administratif fédéral soit à une autorité judiciaire cantonale». Aquesta mesura, per tant, comporta un reforçament de la jurisdicció cantonal. En paraules del document, «on peut faire confiance aux tribunaux cantonaux qu'ils seront conscients de leur responsabilité accrue dans ces domaines et qu'ils veilleront soigneusement au respect du droit fédéral».

59. Previst a l'article 191.4 de la Constitució. Per a una ampliació, vegeu el *Message* FF 2001 4031-4032, *cit. supra*.

60. Cal destacar que la jurisdicció suprema en l'àmbit de les assegurances socials l'ha exercida el Tribunal Federal d'Assegurances, amb seu a Lucerna. Creat el 1917 com a autoritat judicial autònoma, des de 1969 acomplia les funcions pròpies de la sala d'assegurances socials del Tribunal Federal, per bé que s'organitzava de manera autònoma. Es beneficiava d'un alt grau d'autonomia en la seva organització interna: tenia la seva pròpia direcció i òrgans administratius, aprovava el seu propi reglament i disposava d'un pressupost diferenciat. En el marc de la revisió total de l'organització judicial, es va discutir quin era el model que s'havia de seguir a l'hora de reformar aquest Tribunal. Es varen discutir dues possibles opcions: la integració total dins el Tribunal Federal o bé la integració parcial, opció aquesta darrera que és la que el Consell Federal va proposar que fos adoptada. Per a una ampliació, vegeu el *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, de 28 de febrer de 2001, a FF 2001 4044. Pel que fa a aquest tribunal, vegeu Malinverni, Giorgio, «La distribución de competencias entre la Confederación y los cantones», a Gerpe, Manuel; Barceló, Mercè (coord.); *El federalismo judicial* (Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, Generalitat de Catalunya, 2006), p. 100.

61. Vegeu l'*Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur partielle de la réforme de la justice du 12 mars 2000*, de 24 de setembre de 2002, FF 2002 3147. Cal tenir present que la nova redacció de l'article 191 *a* de la Constitució va entrar en vigor per etapes. Algunes previsions entrarien en vigor l'1 d'abril de 2003 i d'altres, l'1 de setembre de 2005.

la Confederació», disposa que la Confederació crea un Tribunal Penal, el qual enjudiciarà en primera instància aquells casos que la llei atribueixi a la jurisdicció federal. El precepte afegeix que la llei li podrà atribuir d'altres competències.⁶²

Es tracta d'un precepte innovador, que deu la seva raó de ser a la reforma constitucional adoptada a l'*Arrêté fédéral* relatiu a la reforma de la justícia, de 8 d'octubre de 1999.⁶³ Les seves previsions no estaven garantides a l'anterior Constitució suïssa de 1874, la qual tan sols regulava el Tribunal Federal. Ara bé, això no havia impedit que la Confederació comptés amb d'altres autoritats judicials, ja fos en forma d'instàncies inferiors al Tribunal Federal, com ara les comissions federals de recurs, o bé mitjançant jurisdiccions especials, com ara els tribunals militars.

Al llarg d'aquests anys, el Tribunal Federal s'havia vist afectat per una important sobrecàrrega d'afers, que es va procurar de resoldre amb la creació de tribunals federals inferiors (el Tribunal Penal Federal i el Tribunal Administratiu Federal). Pel que fa a la jurisdicció penal, l'objectiu de la reforma es va centrar a garantir que, com a regla general, el Tribunal Federal deixés d'enjudiciar assumptes com a primera i única instància de la Federació. En paraules del Consell Federal, la reforma de la justícia hauria d'assegurar que «la jurisdicció penal de la Confederació, que actualment és exercida pel Tribunal Federal com a primera i única instància de la Confederació (processos directes), sigui confiada a un nou Tribunal Penal Federal», les decisions del qual haurien de poder ser objecte de recurs davant el Tribunal Federal. D'aquesta manera, «aquest darrer serà descarregat de processos penals en primera instància» i, a més, «es garantirà també una doble instància per als afers penals que entrin dins la jurisdicció de la Confederació».⁶⁴

Per tant, el Tribunal Penal Federal ha estat concebut com a òrgan jurisdiccional separat i independent del Tribunal Federal, al qual s'encomanarà la com-

62. El primer paràgraf d'aquest article, intitulat «*Autres autorités judiciaires de la Confédération*», diu: «*1. La Confédération institue un tribunal pénal; celui-ci connaît en première instance des cas que la loi attribue à la juridiction fédérale. La loi peut conférer d'autres compétences au tribunal pénal fédéral.*»

63. FF 1999 3148-3150.

64. Vegeu el *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001*, FF 2001 4026.

petència per jutjar, en primera instància, aquells afers que la llei atribueixi a la jurisdicció federal. En tot cas, es tracta d'una disposició que no altera gens el repartiment competencial entre la Confederació i els cantons en aquesta matèria.⁶⁵ Simplement, es concep amb l'objectiu d'enjudiciar afers que l'anterior normativa atribuïa a la Sala Penal del Tribunal Federal, que els enjudiciava en primera instància. Malgrat que no eren gaire nombrosos, aquests assumptes ocasionaven una sobrecàrrega de treball considerable al Tribunal Federal perquè es veia amb l'obligació d'instruir el plec d'actuacions, verificar els fets i valorar les proves. Amb la creació del nou Tribunal, aquests enjudiciaments s'atribueixen al nou òrgan jurisdiccional, les resolucions del qual, com a regla general, es poden impugnar davant el Tribunal Federal, el qual sols les enjudiciarà com a autoritat de segona instància.⁶⁶

L'organització, el funcionament i les competències d'aquest nou Tribunal es troben regulades a la Llei federal sobre el Tribunal Penal Federal, de 4 d'octubre de 2002.⁶⁷ Aquesta Llei el defineix com el tribunal penal ordinari de la Confederació, amb seu a la ciutat de Bellinzone,⁶⁸ que exerceix les competències que li són atribuïdes per llei, amb independència i sota els auspicis de l'Assemblea federal, que en té encomanada l'alta inspecció. És justament l'Assemblea federal

65. Vegeu el *Message relatif à une nouvelle constitution fédérale*, de 20 de novembre de 1996, FF 1997 I 547. Aquest Missatge diu: «La Confédération doit instituer un tribunal pénal de première instance qui sera chargé de connaître des cas attribués par la loi à la juridiction pénale fédérale (...) Cette disposition constitutionnelle ne change rien à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la justice pénale. Elle dispose seulement que la juridiction pour laquelle la Confédération est seule compétente est répartie désormais sur deux niveaux: au premier niveau, elle est du ressort du tribunal pénal fédéral qui est nouveau, indépendant en matière de personnel et d'organisation et séparé du Tribunal fédéral (...) Outre sa tâche principale qui est d'assumer la juridiction pénale fédérale de première instance, le tribunal pénal fédéral pourra être chargé d'autres fonctions juridictionnelles, notamment celles qu'exerce aujourd'hui la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.»

66. L'article 80 de la Llei sobre el Tribunal Federal, de 17 de juny de 2005 (FF 2005 3849 RO 2006 1205), disposa que el Tribunal Federal, com a regla general, ha de conèixer dels recursos que s'interposin contra les decisions preses pel Tribunal Penal Federal. L'article 79 n'estableix una excepció quan disposa que, com a regla general, «le recours est irrecevable contre les décisions de la cour de plaintes du Tribunal pénal fédéral, sauf si elles portent sur des mesures de contrainte».

67. RO 2003 2133. L'entrada en vigor d'aquesta Llei es va establir per etapes. Algunes de les seves disposicions varen entrar en vigor l'1 d'agost de 2003 i la resta, l'1 d'abril de 2004. Vegeu article 1 de l'O. de 25 de juny de 2003 (RO 2003 2131).

68. S'estableix que, quan les circumstàncies ho justifiquin, també es pot reunir en altres llocs (article 4 de la Llei). Vegeu també l'article 1 de la *Loi fédérale sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral*, de 21 de juny de 2002, a RO 2003 2163.

qui n'elegeix els jutges. La Llei tan sols precisa que ha d'estar compost per un mínim de 15 jutges i un màxim de 35.⁶⁹

Pel que fa als jutges, hi és elegible qualsevol ciutadà amb dret de vot en matèria federal. La Llei en regula el règim d'incompatibilitats, immunitat, termini de la funció, revocació, jurament i estatut jurídic.⁷⁰

El propi Tribunal Penal Federal regula la seva organització i administració. La Llei n'esbossa les previsions principals,⁷¹ encara que el seu desplegament el trobem al Reglament del Tribunal Penal Federal, d'11 de febrer de 2004.⁷²

En tot cas, com ja s'apuntava al Missatge del Consell Federal relatiu a una nova Constitució federal, de 20 de novembre de 1996,⁷³ la creació d'aquest Tribunal s'inscriu dins la voluntat política de desenvolupar nous òrgans jurisdiccionals federals que enjudiciïn afers que abans eren competència del Tribunal Federal. L'objectiu d'aquest nou organigrama, basat en el desenvolupament de les anomenades «autoritats judicials precedents», se centraria a enfortir la posició del Tribunal Federal com a autoritat judicial suprema de la Confederació.

c) El Tribunal Administratiu Federal

L'1 de gener de 2007 va entrar en vigor la Llei sobre el Tribunal Administratiu Federal, de 17 de juny de 2005.⁷⁴ Es tracta d'un nou òrgan jurisdiccional federal, creat a l'empara del que disposa l'article 191a.2 de la Constitució. Aquest precepte, intitulat «Altres autoritats judicials de la Confederació», disposa que la Confederació crearà autoritats judicials per enjudiciar les impugnacions de dret públic que incideixin en àmbits de competència de l'Administració federal.

69. L'article 1.3 de la Llei diu que l'Assemblea federal, per ordenança, en determinarà el nombre concret. Actualment el componen 15 jutges elegits per l'Assemblea federal. En determinades circumstàncies, per a un termini de dos anys o més, es podrà autoritzar la provisió de llocs de jutges suplementaris per fer front a una sobrecàrrega de treball que no pugui atendre amb els seus mitjans ordinaris (art. 1.5 de la Llei).

70. Per a una ampliació, vegeu la secció 2a del capítol 1 de la Llei (articles del 5 al 12).

71. Vegeu la secció 3a del capítol I de la Llei, articles del 13 al 25.

72. RO 2004 1575. Aquest Reglament va entrar en vigor l'1 d'abril de 2004.

73. FF 1997 I 504.

74. RS 173.32.

Com el Consell Federal ha recordat, aquesta previsió constitucional garanteix que les decisions preses per l'Administració federal en matèria de dret públic es puguin impugnar davant d'autoritats *judicials* federals, és a dir, autoritats independents de l'Administració.⁷⁵ Aquesta disposició se circumscriu als casos en què el dret públic federal l'apliquen autoritats de l'Administració federal. No s'estén, per tant, als casos en què la competència per aplicar el dret públic federal s'atribueix als cantons, perquè en aquest darrer supòsit la instància de recurs serà cantonal.⁷⁶ Així, s'ha vetllat per no alterar el marc de repartiment competencial entre la Confederació i els cantons.⁷⁷

Com es veu, es tracta d'una previsió constitucional molt genèrica, que donava molt marge de discrecionalitat al legislador a l'hora de precisar-la. Es podia optar per diferents mecanismes, com ara crear diferents comissions de recurs especialitzades en determinades matèries, crear diferents tribunals administratius federals amb competències delimitades materialment i geogràficament, o bé crear un únic Tribunal Administratiu Federal, opció aquesta darrera que és la que va prevaler finalment.⁷⁸

Aquest òrgan jurisdiccional ha estat concebut per ser el tribunal administratiu ordinari de la Confederació. La llei en regula l'estatut jurídic i l'organització, les competències i el procediment.

75. Vegeu el *Message relatif à une nouvelle constitution fédérale*, de 20 de novembre de 1996, FF 1997 I 547, que diu: «*En conséquence de l'allègement des tâches du Conseil fédéral et du Parlement dans le domaine de la juridiction administrative, le 2e alinéa énonce le principe selon lequel la Confédération institue des autorités judiciaires indépendantes de l'administration, appelées à connaître des recours contre des actes de l'administration avant que ceux-ci ne puissent éventuellement être déferés au Tribunal fédéral.*»

76. Doctrinalment, s'ha precisat que «*La disposition ne vise que les cas dans lesquels le droit public fédéral est mis en oeuvre par des autorités administratives relevant de l'administration fédérale elle-même, et non ceux dans lesquels il appartient à des autorités cantonales de mettre en oeuvre le droit public fédéral; dans ces cas-là, l'instance de recours est cantonale.*» Vegeu Aubert, Jean-François; Mahon, Pascal; *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, p. 1479, *cit. supra*.

77. Aquesta disposició constitucional no cerca transferir l'execució del dret administratiu federal dels cantons a la Confederació. En paraules del Consell Federal, «*C'est à dessein qu'il est fait mention des autorités judiciaires chargées de connaître des contestations de droit public relevant des domaines de compétence de l'administration fédérale. Il est ainsi établi clairement que cette disposition ne vise pas à transférer l'exécution du droit administratif fédéral des cantons à la Confédération. Le seul objet de cette norme constitutionnelle est bien de généraliser, au sein de la Confédération, le principe d'une instance judiciaire précédente.*» Vegeu el *Message* a FF 1997 I 548.

78. Vegeu el *Message* FF 1997 I 548.

S'estableix que ha d'estar compost per un cos de 50 a 70 jutges, elegits en els termes que es determinin per ordenança de l'Assemblea federal, els quals han d'actuar amb independència en l'exercici de les seves atribucions judicials, sota els auspicis i la vigilància del Tribunal i de l'Assemblea federals.⁷⁹ Com a regla general, pot ser elegit jutge qualsevol ciutadà amb dret de vot en matèria federal que no incorri en causa d'incompatibilitat. S'estableix que el termini de la funció és de sis anys. Al llarg del seu articulat, la Llei regula l'estatut jurídic dels jutges.

El Tribunal Administratiu Federal ordena la seva pròpia organització i administració. Compta amb un president i un vicepresident,⁸⁰ elegits per un període de dos anys renovables. Funciona en Ple⁸¹ i en sales.⁸² També compta amb una conferència de presidents, una comissió administrativa, un cos de *greffiers* i un secretari general, que dirigeix l'aparell administratiu, inclosos els serveis científics.⁸³

Pel que fa a les seves competències, la Llei distingeix entre competències que exerceix com a òrgan jurisdiccional de primera instància (articles 35 i 36) i competències que exerceix com a «instància de recurs» (articles 31 i 32). Pel que fa al procediment davant d'aquest Tribunal, com a regla general s'estableix que es regirà pel que disposi la Llei federal, de 20 de desembre de 1968, sobre procediment administratiu, llevat del cas que la Llei del Tribunal Administratiu Federal ho disposi altrament.⁸⁴

Per tant, es tracta d'un nou òrgan jurisdiccional que funciona com a autoritat judicial inferior al Tribunal Federal. Va ser concebut per acomplir tres fun-

79. Vegeu l'*Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal Administratif fédéral du 17 juin 2005* (RS 173.321). A l'article 1 precisa que el Tribunal «comprend au plus 64 postes de juge».

80. El president presideix el Ple i la Comissió administrativa. Representa el Tribunal a l'exterior. Quan calgui, pot ser substituït pel vicepresident. Tant l'un com l'altre són elegits per l'Assemblea federal entre els jutges que integren el Tribunal.

81. Per a més informació sobre les competències del Ple, vegeu l'article 16 de la Llei.

82. Es constitueixen per un període de dos anys. Com a regla general, les sales estan integrades per tres jutges. Han d'estar formades per cinc jutges si el president així ho disposa, en interès del desenvolupament del dret o per garantir la uniformitat de la jurisprudència. Vegeu els articles 19 i 21 de la Llei.

83. Vegeu els articles 17 (Conferència de Presidents), 18 (Comissió administrativa), 26 (cos de *greffiers*), 27 (administració) i 28 de la Llei (secretari general).

84. Article 37 de la Llei.

cions bàsiques: d'entrada, substituir les prop de trenta comissions federals d'apel·lació que funcionaven fins aleshores com a autoritats judicials inferiors al Tribunal Federal en la jurisdicció administrativa federal; segonament, omplir el buit que hi havia en els àmbits de la jurisdicció administrativa federal, on no existia una jurisdicció inferior al Tribunal Federal; finalment, garantir plenament l'accés al jutge d'acord amb allò que l'article 29a de la Constitució estableix, en els àmbits del dret administratiu federal. En darrer terme, com subratlla el Consell federal, ha de servir per millorar la protecció jurídica dels ciutadans sense provocar una sobrecàrrega de treball al Tribunal Federal.⁸⁵

Per concloure, convé apuntar que l'article 191a.3 de la Constitució diu que la llei pot crear d'altres autoritats judicials de la Confederació. Aquesta previsió dóna cobertura constitucional a les autoritats judicials especialitzades que ja existeixen en el dret federal, com per exemple els tribunals militars.⁸⁶ A més, avala la potestat del legislador federal de crear, en endavant, noves instàncies judicials especialitzades, amb jurisdicció a escala federal. En tot cas, les regles relatives a l'organització, el procediment, la competència i la designació dels membres d'aquests altres tribunals de la Confederació no tenen rang constitucional sinó legislatiu.⁸⁷

4.2. L'organització judicial cantonal

Ja s'ha vist que a Suïssa la descentralització de l'organització judicial és màxima. La major part dels òrgans jurisdiccionals són cantonals. Per això, es diu que ens trobem davant d'un sistema judicial «cantonalisée».⁸⁸

85. *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, de 28 de febrer de 2001, FF 2001 4026.

86. Vegeu el *Message* a FF 1997 I 548. Per a una ampliació sobre la justícia militar suïssa, vegeu *Die schweizerische Militärjustiz. La justice militaire suisse. Plaquette à l'occasion du 150 anniversaire* (Lenticularis AG, 1989).

87. Així, per exemple, s'apuntava la possibilitat d'introduir una jurisdicció federal en matèria de propietat intel·lectual. Vegeu el *Message* FF 1997 I 548. També Aubert, Jean-François; Mahon, Pascal; *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, p. 1480, *cit. supra*.

88. Vegeu Mahon, Pascal; «Tribunal fédéral et autres autorités judiciaires», a Aubert, Jean-François; Mahon, Pascal; *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, p. 1423, *cit. supra*. Segons l'obra, «il faut partir du partage des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine judiciaire: l'élément caractéristique de l'organisation judiciaire suisse réside –ou du moins résidait jusqu'ici– dans le fait que, à l'exception du Tribunal fédéral

La Constitució suïssa regula el règim de repartiment de competències entre la Confederació i els cantons en matèria d'organització judicial als articles 122, 123 i 191b.⁸⁹ Aquests preceptes atribueixen als vint-i-sis cantons un paper decisiu en el disseny de l'estructura judicial del país.

L'article 122 de la Constitució diu que la legislació en matèria civil i de procés civil és competència de la Confederació. En canvi, l'organització judicial i l'administració de justícia en matèria civil s'atribueixen a la competència dels cantons, llevat que la llei ho disposi altrament. D'aquesta manera, es garanteix expressament la competència cantonal en tot allò que fa referència a l'organització judicial i l'administració de justícia en la jurisdicció civil.

Per la seva banda, l'article 123 de la Constitució, seguint un redacció semblant a la del 122, diu que la legislació en matèria de dret penal i de procés penal és competència de la Confederació. En canvi, l'organització judicial i l'administració de justícia, com també l'execució de penes i mesures en matèria de dret penal, s'atribueixen a la competència dels cantons, llevat que la llei ho disposi altrament. Pel que fa a la jurisdicció administrativa cantonal, la Constitució federal no la preveu expressament, per bé que el dret federal obliga els cantons a garantir una jurisdicció independent almenys pel que fa a les decisions que poden ser objecte d'un recurs davant del Tribunal Federal.⁹⁰

Com s'ha vist, els articles 122 i 123 de la Constitució segueixen una dicció paral·lela. Atribueixen als cantons la competència en matèria d'organització ju-

et de quelques commissions fédérales de recours, presque toutes les autorités judiciaires suisses procèdent du droit cantonal. On peut sans doute voir dans le système de justice «cantonalisée» une particularité du fédéralisme suisse, un fédéralisme judiciaire très prononcé, qui le distingue d'autres systèmes».

89. L'article 3 del text constitucional consagra, de fet, una presumpció de competència a favor dels cantons, quan precisa que són competents en totes les matèries que no hagin estat atribuïdes, explícitament o implícitament, a la Confederació. Més encara, el precepte diu que els cantons són sobirans en la mesura que la seva sobirania no es trobi limitada per la Constitució federal i que exerceixen tots els drets que no hagin estat delegats a la Confederació. Vegeu Malinverni, Giorgio; «La distribución de competencias entre la Confederación y los cantones», a Gerpe, Manuel; Barceló, Mercè (coord.); *El federalismo judicial* (Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2006), p. 124. Per ampliar la informació sobre la interpretació del seu contingut i abast, vegeu Auer, A.; Malinverni, G.; Hottelier, M.; *Droit constitutionnel suisse*, volum I (Berna: Stämpfli Editions SA, 2006).

90. Article 191 b, al. 1, de la Constitució i article 86, 2, de la *Loi sur le Tribunal fédéral*, de 17 de juny de 2005, FF 2005, 3829, RS 173.110, RO 2006 1205.

dicial i administració de justícia en dret civil i dret penal, respectivament. Per tant, d'entrada, convé interpretar què s'inclou dins aquesta noció. Doctrinalment, s'ha defensat que el concepte *organització judicial* previst a ambdós preceptes constitucionals designa principalment les regles que ordenen els tipus de tribunals, la seva competència per raó de matèria, la composició, la circumscripció i els graus de jurisdicció. Per la seva banda, la noció *administració de justícia* designaria la jurisdicció en sentit etimològic, és a dir, l'acció de l'Estat que consisteix a aplicar el dret i impartir justícia.⁹¹

El problema interpretatiu que es planteja és diferenciar el procediment civil i penal, atribuït a la competència de la Confederació,⁹² del que és pròpiament organització judicial, que, com s'ha vist, continua essent un reducte de competència cantonal. De vegades, els llinars entre un àmbit material i l'altre poden ser confusos. Justament per orientar-ne la interpretació, el constituent va precisar, *in fine*, que aquesta competència dels cantons es reconeix «llevat de disposició en contra de la llei». D'aquesta manera, s'avalua que per llei federal, per exemple els codis civil o penal, es podran ordenar determinades previsions que incideixin en l'organització judicial cantonal.

D'altra banda, l'article 191*b* de la Constitució, intitulat «Autoritats judicials dels cantons» estableix dues previsions: en primer lloc, diu que els cantons han de crear autoritats judicials per conèixer de les impugnacions de dret civil i de dret públic, així com dels afers penals, i, segonament, disposa que també poden crear autoritats judicials comunes.⁹³

91. Jean-François Aubert defineix la noció «*Organisation judiciaire*» (*Organisation der Gerichte*) de l'article 122 bo i precisant que designa «*les règles qui ont notamment pour objet les types de tribunaux, leur compétence à raison de la matière, leur composition, leur circonscriptions, le nombre des degrés de juridiction*». Per altra part, el mateix autor precisa que «*L'administration de justice* (*'Rechtsprechung'*) *mentionnée à côté de la procédure et de l'organisation judiciaire, signifie simplement la jurisprudence ou juridiction (prise dans son sens étymologique), c'est-à-dire, cette action de l'Etat qui consiste à dire le droit et à rendre la justice. Mais la notion n'a, au fond, guère d'existence propre, elle est la résultante des règles de procédure et des règles d'organisation judiciaire: il y a des tribunaux, il y a un procès, il incombe au tribunal compétent de résoudre le procès*». Vegeu el *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, p. 983, *cit. supra*.

92. Com s'ha vist, abans de la reforma constitucional també era competència dels cantons.

93. Es tracta d'un precepte innovador, la redacció del qual va entrar en vigor l'1 de gener de 2007. Vegeu l'article 1 de l'*Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur intégrale de la réforme de la justice du 12 mars 2000*, de 8 de març de 2005 (FF 2005 1059).

Pel que fa a la primera de les previsions, ha estat concebuda amb l'objectiu que la Confederació pugui obligar els cantons a crear aquests òrgans jurisdiccionals. Com el Consell federal ha recordat, vol servir per donar cobertura constitucional a les «intervencions del dret federal en la sobirania dels cantons en matèria d'organització (...) per poder concretar el principi de les instàncies judicials anteriors al Tribunal federal», i així garantir plenament el dret d'accés al jutge fins i tot en àmbits que són competència cantonal.⁹⁴ Per tant, és una previsió que incideix en l'autonomia dels cantons. Els imposa l'obligació de crear autoritats judicials que enjudiciïn litigis en matèria de dret civil, dret penal i dret públic. Pel que fa al dret civil i penal, aquesta previsió no és del tot innovadora, perquè tots els cantons ja compten des de fa temps amb autoritats judicials competents per enjudiciar aquests afers.⁹⁵ En canvi, sí que innova quant a l'aplicació del dret públic cantonal, perquè en aquest àmbit els cantons no sempre han creat òrgans jurisdiccionals com a autoritats de darrera instància cantonal.⁹⁶ En conseqüència, en virtut d'aquest precepte, els cantons estan obligats a crear òrgans jurisdiccionals que han de resoldre, com a darrera instància cantonal, l'aplicació del dret cantonal i del dret federal en matèria civil, penal i administrativa.

Finalment, l'article 191*b*, paràgraf segon, disposa que els cantons poden crear autoritats judicials comunes a dos cantons o més. Aquesta previsió s'ha de valorar tenint en compte tres premisses: d'entrada, el fet que la Constitució no precisa a quin nivell es podran crear aquests òrgans jurisdiccionals, de manera que, en principi, sembla que hi ha la llibertat de crear-los tant en forma d'òrgans de primera instància com d'òrgans de segona instància; en segon lloc, la Cons-

94. Vegeu el *Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996*, a FF 1997 548.

95. Com assenyala Pascal Mahon, referint-se a l'article 191 *b* de la Constitució: «*cette obligation n'est a vrai dire que partiellement nouvelle. En effet, dans tous les cantons, des autorités judiciaires existaient déjà auparavant dans les domaines du droit civil et du droit pénal, et elles étaient pratiquement compétentes pour connaître l'ensemble de la matière en ces deux domaines*». Vegeu el *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, p. 1482, *cit. supra*. En aquesta mateixa línia, també es va pronunciar el Consell federal al *Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996*, a FF 1997 I 548, quan confirmava que, en aquells moments, en ambdós àmbits no es detectava quasi cap cas que escapés a la competència cantonal, llevat d'alguna excepció, com ara la relativa al canvi de nom, «*qui es encore décidé, dans certains cantons, par une autorité administrative*».

96. En paraules del Consell federal, la gran novetat d'aquest precepte se centra en el fet que «*les cantons doivent instituer des tribunaux administratifs auxquels puissent être déférés les actes pris en application du droit public cantonal*» (FF 1997 I 549).

tutició tampoc no limita la creació d'aquestes autoritats comunes a àmbits específics, de manera que, en principi, es deixa a la determinació legislativa; finalment, la doctrina ha advertit que, sigui quin sigui el desplegament que es faci d'aquesta previsió, a la pràctica la seva transcendència pràctica serà molt feble mentre no existeixin regles processals unificades.⁹⁷

En compliment d'aquest marc de distribució competencial, els diferents cantons han regulat la seva pròpia organització judicial, la qual depèn directament de les decisions que cada cantó prengui en la seva Constitució i en la seva respectiva Llei d'organització judicial. Per això, l'organigrama judicial cantonal acostuma a variar, fins i tot substancialment, d'un cantó a l'altre.

Normalment, les constitucions cantonals ordenen diverses previsions en matèria judicial. Algunes es regulen dins el capítol dedicat a l'ordenació de drets fonamentals, sobretot les que afecten les garanties procedimentals, i d'altres es regulen en capítols dedicats específicament a regular les autoritats judicials cantonals.⁹⁸

97. Vegeu Sägesser, 2000, art. 191*b*, n. 1204-1206, p. 535-536.

98. Com que resulta impossible resumir succintament les previsions judicials de totes les constitucions cantonals, posarem l'exemple de la Constitució del cantó de Friburg, de 16 de maig de 2004. Regula aquesta matèria al capítol I del títol II, que ordena els drets fonamentals (els articles del 29 al 32 preveuen garanties procedimentals), i al capítol IV del títol VI, dedicat a regular les autoritats judicials cantonals (articles del 120 al 128). Pel que fa a l'organització jurisdiccional cantonal, la Constitució friburguesa, de 16 de maig de 2004, com la resta de constitucions cantonals, en traça les línies mestres. En fixa els principis generals (articles 120 i 121), defineix l'organigrama de les jurisdiccions civil, penal i administrativa del cantó (article 123), garanteix el paper del Tribunal Cantonal com a autoritat judicial superior (article 124) i, finalment, també ordena el Consell de la Magistratura (paper, composició, règim d'elecció i competències, regulats als articles del 125 al 128). Val a dir que aquest marc constitucional del cantó de Friburg és innovador. La major part de les seves previsions van entrar en vigor l'1 de gener de 2005, data en què es va derogar l'anterior Constitució cantonal, de 7 de maig de 1857. D'altres previsions, però, han entrat en vigor més tard. Aquest és el cas de la regulació relativa al Consell de la Magistratura, que va entrar en funcionament l'1 de juliol de 2007, per bé que la seva funció de vigilància s'ha encetat el 2008, o el Tribunal Cantonal unificat, que va començar l'activitat l'1 de gener de 2007 (vegeu l'article 152 de la Constitució). Pel que fa a les jurisdiccions civil, penal i administrativa d'aquest cantó, l'article 123 de la Constitució disposa les previsions següents: *a*) Pel que fa a la jurisdicció civil, s'indica que l'han d'exercir els jutges de pau, els tribunals civils i els seus presidents i el Tribunal Cantonal; *b*) pel que fa a la jurisdicció penal, l'han d'exercir els prefectes, els jutges d'instrucció, els tribunals penals i els seus presidents, el Tribunal Penal Econòmic, la Cambra Penal de Menors i els seus presidents, i el Tribunal Cantonal; *c*) pel que fa a la jurisdicció administrativa, es diu que el Tribunal Cantonal és l'autoritat ordinària d'aquesta jurisdicció; *d*) finalment, el precepte conclou esmentant que la llei podrà crear autoritats judicials especials.

Val a dir que alguns textos constitucionals també regulen d'altres qüestions, com ara òrgans de vigilància del poder judicial cantonal.⁹⁹

Les previsions constitucionals cantonals són desplegades a les diferents lleis d'organització judicial. Aquestes lleis regulen els tipus de tribunals que han d'enjudiciar els afers al cantó respectiu, en defineixen la competència per raó de matèria, la composició, la circumscripció i els graus de jurisdicció. Ens trobem, doncs, davant un escenari molt complex, perquè resulta del tot impossible identificar regles que es donin arreu. Amb tot, i a grans trets, en la jurisdicció civil cantonal se solen preveure jutjats de pau, tribunals de primera instància i tribunals cantonals. En la jurisdicció penal, se solen garantir tribunals de primera instància i tribunals cantonals, d'apel·lació o de cassació. A més, i per tal de garantir la celeritat en la resolució dels afers, alguns cantons –no tots– compten amb tribunals especialitzats en diferents disciplines jurídiques, com ara tribunals concursals, d'arrendaments, d'assegurances, fiscals, administratius de primera instància, d'expropiacions o tribunals penals econòmics.¹⁰⁰

Com es pot veure, l'organigrama judicial varia molt d'un cantó a l'altre. Posarem exemples d'aquestes diferències intercantonals per il·lustrar-ho. Pel

99. Per exemple, cal destacar el Consell de la Magistratura, previst a la Constitució del cantó de Friburg, de 16 de maig de 2004. Ha estat concebut com l'autoritat independent de vigilància del poder judicial cantonal. En paraules del *Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi du 16 mars 2006, d'adaptation à la Constitution du canton de Fribourg (organisation du pouvoir judiciaire)*, aquest Consell de la Magistratura «*exerce la surveillance administrative et disciplinaire sur le pouvoir judiciaire. En d'autres termes, ce nouvel organe est chargé de veiller à la bonne organisation et au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire et du Ministère Public et de prendre ou de proposer toutes les mesures administratives et disciplinaires en cas de problèmes constatés*». La Constitució cantonal en regula el paper (article 125), la composició i l'elecció (article 126), la vigilància (article 127) i les eleccions (articles 128).

100. A tall d'exemple, al cantó de Berna, l'article 1 de la seva *Loi sur l'organisation de juridictions civile et pénale du 14 mars 1995*, intitulat «Autorités judiciaires», enumera els següents òrgans jurisdiccionals cantonals: «1. *La Cour suprême, ses sections, ses sous-sections et ses chambres, y compris le Tribunal pénal économique, le Tribunal de commerce et la Commission de recours en matière de privation de liberté à des fins d'assistance*, 2. *les tribunaux d'arrondissement*, 3. *les présidents et présidentes de tribunal*, 4. *les juges d'instruction*, 5. *les tribunaux de mineurs*, 6. *les tribunaux de travail* et 7. *les offices de locations*». Altrament, al cantó de Vaud, l'article 2 de la *Loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979* enumera les autoritats judicials següents: «1. *Pour le canton: a. Le Tribunal cantonal, qui comporte le Tribunal des assurances; b. Le Tribunal neutre; c. Le juge d'instruction cantonal; d. Le Tribunal des mineurs; e. Le Tribunal des baux; f. Le Tribunal de prud'hommes de l'Administration cantonale; g. Le juge d'application des peines*. 2. *Par arrondissement ou district: h. Les tribunaux d'arrondissement; i. Les juges d'instruction; j. Les justices de paix; k. Les tribunaux d'expropriation; l. Les tribunaux de prud'hommes*.» Cada cantó regula la seva organització jurisdiccional diferentment.

que fa als tribunals superiors de la jurisdicció civil i penal, en alguns cantons coexisteix un tribunal superior amb un tribunal cantonal. En aquests casos, normalment el tribunal cantonal exerceix com a òrgan jurisdiccional de primera instància i el tribunal superior com a òrgan de segona instància, sens perjudici que se li reconeixin algunes competències en primera i única instància. De fet, qüestions com ara la competència o la composició d'aquests tribunals superiors també difereixen d'un cantó a l'altre. Altrament, hi ha cantons on coexisteix un tribunal de cassació amb un tribunal superior o un tribunal cantonal, i d'altres cantons on simplement no coexisteixen tribunals superiors.¹⁰¹ Tot plegat permet il·lustrar la complexitat del sistema judicial helvètic. Constitueix l'exemple per excel·lència de la descentralització judicial portada fins a l'extrem.

5. Epíleg

L'adaptació de l'Administració de justícia a l'estructura d'un estat descentralitzat políticament es pot afrontar des de diferents perspectives i admet solucions diverses.

En aquest sentit, Suïssa i Espanya constitueixen dos models antagònics, dues concepcions diferents de concebre la justícia en el marc d'un estat compost. A Espanya, malgrat els anys que han transcorregut d'ençà de la promulgació de la Constitució de 1978, el poder judicial continua ancorat en una concepció unitària que massa sovint ignora l'estructura descentralitzada del país. De fet, en la seva configuració, l'organització, el govern i la gestió s'ha tingut ben poc present el principi autonòmic, la qual cosa suscita crítiques i debats. Per a un sector doctrinal important, urgeix una reforma de l'Administració de justícia per tal d'adaptar-la a l'Estat de les autonomies i, per fer-ho, es proposen diferents estratègies. En el pla polític, més enllà de les discrepàncies dels diferents partits a l'hora de tractar aquest tema, existeix un consens sobre la conveniència d'emprendre reformes per millorar la justícia com a activitat prestacional de l'Estat. I és justament en aquests debats que és interessant prendre en consideració les solucions que han adoptat d'altres estats compostos del nostre entorn, com ara Suïssa.

101. Per a una ampliació d'aquest punt, vegeu Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel; «Magistratura, gobierno de los jueces, medios personales y materiales», p. 141, *cit. supra*.

L'estudi del sistema judicial helvètic evidencia que optar per un model de federalisme judicial molt descentralitzat no equival, necessàriament, a una manca d'unitat del conjunt del sistema. Mecanismes com ara la consolidació d'un tribunal suprem fort, que assegura la darrera instància i la unificació de la doctrina jurisprudencial, alhora que garanteix la interpretació uniforme de la llei arreu, permeten donar unitat i coherència al conjunt de l'organigrama, encara que les entitats subestatal hi tinguin assumides àmplies competències. Com s'ha vist, per bé que a Suïssa els cantons assumeixen un paper especialment rellevant en el disseny de l'estructura judicial del país, això no impedeix que el conjunt del sistema tingui una unitat, gràcies al paper que hi assumeixen instàncies judicials federals com ara el Tribunal Federal, el Tribunal Administratiu Federal o el Tribunal Penal Federal. D'altra banda, l'anàlisi del sistema suís mostra una forma diferent d'articulació dels tribunals que actuen en l'àmbit subestatal i dels que ho fan en l'àmbit estatal.

Certament, alguns mecanismes d'encaix del poder judicial dins l'estructura de l'Estat compost que funcionen eficientment a Suïssa no són exportables a Espanya sense una reforma prèvia del text constitucional. Ara bé, d'altres mesures encaixen plenament dins els límits de la nostra norma suprema i és precisament en aquest escenari que els estudis de dret comparat poden resultar especialment útils.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 36, ISSN 1885-5709, 2008

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

340.5

Anna M. Pla Boix, professora lectora de dret constitucional, Universitat de Girona

ca Un model de dret comparat: l'organització judicial a Suïssa

p. 283-317

A Suïssa existeix una organització judicial molt descentralitzada. Els cantons assumeixen un paper clau en el disseny de l'estructura judicial del país. Atès que la Confederació helvètica es compon de vint-i-sis cantons i existeixen, a més, tribunals federals, l'estudi del conjunt de l'organigrama judicial exigeix prendre en consideració, almenys, vint-i-set sistemes diferents. Aquesta forta descentralització i diversitat es projecta, a més, a un doble nivell: primerament a nivell horitzontal, en la mesura que cada cantó compta amb la seva pròpia organització judicial, garantida a la constitució cantonal respectiva i regulada a la llei cantonal corresponent d'organització judicial; segonament, la descentralització també es projecta a nivell vertical, perquè fins ara, el dret processal civil, penal o administratiu també ha estat competència cantonal i, en conseqüència, ha variat d'un cantó a l'altre.

Les disfuncions que presentava aquest model s'han procurat resoldre amb una reforma legislativa important del sistema judicial, la qual ha exigut dur a terme una reforma constitucional prèvia, avalada per referèndum popular el 12 de març de 2000. S'encetava així un

ambiciós projecte de reforma judicial, que cronològicament s'ha dividit en tres grans etapes: una primera, que consistia en una revisió total de l'organització judicial federal, la qual es va concloure l'1 de gener de 2007 amb l'entrada en vigor de la nova Llei sobre el Tribunal Federal i la Llei sobre el Tribunal Administratiu Federal, mentre que la segona etapa i la tercera se centren a aconseguir la unificació del dret processal civil i penal suís. En aquest procés de reforma judicial s'ha vetllat per no lesionar la competència i l'autonomia cantonal en matèria d'organització judicial.

En aquest escenari, l'article descriu, succintament, els principals eixos d'aquesta organització judicial. I per fer-ho, formalment, s'estructura en tres epígrafs: el primer apunta l'interès, des de la perspectiva del dret comparat, de l'estudi del federalisme judicial helvètic, útil per veure un model diferent d'adaptació de l'administració de justícia a l'estructura descentralitzada d'un país; el segon epígraf analitza la regulació de la matèria judicial a la Constitució federal de 18 d'abril de 1999 i, finalment, el darrer epígraf conté una anàlisi de l'organització judicial federal i cantonal.

Paraules clau: Suïssa; estat compost; federalisme; poder judicial; administració de justícia; organització judicial.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 36, ISSN 1885-5709, 2008

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

340.5

Anna M. Pla Boix, profesora lectora de derecho constitucional, Universidad de Girona

ca Un model de dret comparat: l'organització judicial a Suïssa

es Un modelo de derecho comparado: la organización judicial en Suiza

p. 283-317

En Suiza existe una organización judicial muy descentralizada. Los cantones asumen un papel clave en el diseño de la estructura judicial del país. Dado que la Confederación helvética se compone de veintiséis cantones y existen, además, tribunales federales, el estudio del conjunto del organigrama judicial exige tomar en consideración, al menos, veintisiete sistemas diferentes. Esta fuerte descentralización y diversidad se proyecta, además, a un doble nivel: primeramente a nivel horizontal, en la medida en que cada cantón cuenta con su propia organización judicial, garantizada en la respectiva constitución cantonal y regulada en la correspondiente ley cantonal de organización judicial; en segundo lugar, la descentralización también se proyecta a nivel vertical, porque hasta ahora, el derecho procesal civil, penal o administrativo también han sido competencia cantonal y, en consecuencia, han variado de un cantón al otro.

Las disfunciones que presentaba este modelo se han procurado resolver con una importante reforma legislativa del sistema judicial, la cual ha exigido llevar a cabo una reforma constitucional previa, avalada por referéndum popular el 12 de marzo de 2000. Se empezaba así un ambicioso proyecto de reforma

judicial, que cronológicamente se ha dividido en tres grandes etapas: una primera, que consistía en una revisión total de la organización judicial federal, la cual se concluyó el 1 de enero de 2007 con la entrada en vigor de la nueva Ley sobre el Tribunal Federal y la Ley sobre el Tribunal Administrativo Federal, mientras que la segunda etapa y la tercera se centran en conseguir la unificación del derecho procesal civil y penal suizo. En este proceso de reforma judicial se ha velado para no lesionar la competencia y la autonomía cantonales en materia de organización judicial.

En este escenario, el artículo describe, sucintamente, los principales ejes de esta organización judicial. Y para hacerlo, formalmente, se estructura en tres epígrafes: el primero apunta al interés, desde la perspectiva del derecho comparado, del estudio del federalismo judicial helvético, útil para ver un modelo diferente de adaptación de la administración de justicia a la estructura descentralizada de un país; el segundo epígrafe analiza la regulación de la materia judicial en la Constitución federal del 18 de abril de 1999 y, finalmente, el último epígrafe contiene un análisis de la organización judicial federal y cantonal.

Palabras clave: Suiza; estado compuesto; federalismo; poder judicial; administración de justicia; organización judicial.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 36, ISSN 1885-5709, 2008

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

340.5

Anna M. Pla Boix, assistant professor of Constitutional Law, University of Girona

ca Un model de dret comparat: l'organització judicial a Suïssa

en A Model of Comparative Law: Legal Organization in Switzerland

p. 283-317

The legal framework in Switzerland is very decentralized. The cantons assume a key role in the design of the country's legal structure. Since the Helvetic Confederation is made up of 26 cantons and in addition, there are federal courts, the study of the legal organization chart makes it necessary to take at least 27 different systems into consideration. This strong degree of decentralization and diversity is projected, moreover, at two levels: first, horizontally, to the extent that each canton has its own judicial organization, established in the respective cantonal constitution and regulated in accordance with the corresponding canton judicial organization act; and second, vertically, because until now, civil, criminal or administrative procedural law has also been a power delegated to the cantons and, consequently, has varied from one canton to the next.

Attempts have been made to resolve the dysfunctions presented by this model through a major legislative overhaul of the judicial system, which made it necessary to carry out constitutional reform beforehand, backed by a popular referendum on March 12, 2000. Thus was launched an ambitious project of judicial

reform, which has been divided into three major time periods: a first period comprising the total overhaul of the federal judicial apparatus, ending on January 1, 2007 when the new Federal Court Act and the Federal Administrative Court Act took effect; a second and third period that focused on bringing about the unification of Swiss civil and criminal procedural law. Throughout this process of judicial reform, every effort was made to avoid prejudice to cantonal jurisdiction and autonomy in the organization of the judiciary.

In this scenario, the article succinctly describes the principal axes of this judicial organization. To do so, the article is formally divided into three sections: the first points to the interest, from the perspective of comparative law, of studying Helvetic judicial federalism, as such study can provide us with a different model by which the judiciary has adapted to its country's decentralized structure; the second section analyzes the regulation of judicial issues in the Federal Constitution of April 18, 1999; and, lastly, the concluding section contains an analysis of the organization of the judiciary on the federal and cantonal levels.

Key words: Switzerland; composite state; federalism; judiciary; justice system; organization of the judiciary.

