

Suiza

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—III. CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO SUIZO.—IV. ORGANIZACIÓN POLÍTICO TERRITORIAL.—4.1. El Estado Federal.—4.2. Los Cantones.—4.3. Las relaciones entre la Confederación y los Cantones: la distribución de competencias.

I. INTRODUCCIÓN

La estructura federal es una de las notas sustanciales de la organización política de Suiza, ya que, a pesar de existir en otros países de nuestro entorno cultural una organización territorial compleja, se puede afirmar, sin exagerar, que en Suiza el federalismo constituye, junto a la neutralidad y la democracia directa, un elemento constitutivo de la identidad del país; como dijo Hauriou¹, a pesar de la exigüidad de su territorio, Suiza es desde hace varios siglos, la tierra elegida por el Federalismo. Es, desde la Constitución 1848, un Estado federal, que fue objeto de revisión total en 1874 y la actual Constitución del año 1999, a pesar de implicar la primera revisión total desde 1874, no ha alterado sustancialmente los principios estructurales básicos de la comunidad política suiza, sobre todo los relativos al federalismo y a la democracia.

El federalismo no se puede concebir y analizar exclusivamente desde un punto de vista teórico y abstracto, es cierto que se trata de una forma compleja de organización territorial que presenta una serie de rasgos comunes en todos aquellos países que han optado por esta solución, pero, sin embargo, en cada uno de ellos adquiere una sustantividad propia que lo diferencia notablemente del resto y esta singularidad se hace especialmente relevante en el caso de Suiza. Así observamos cómo la Confederación Helvética, a pesar de sus modestas dimensiones, constituye un tipo de organización político-territorial particularmente digno de interés, porque en

★ Letrada de la Asamblea de Madrid. Directora de Gestión Administrativa de la Asamblea de Madrid.

¹ André Hauriou, «Derecho constitucional e instituciones políticas», Ariel, 2.^a ed.

ella se encuentran reunidas, de una manera original tres tipos de instituciones, un sistema federal que funciona con éxito en un marco geográfico estrecho; el empleo de una amplia escala de procedimientos de democracia semidirecta, con vestigios incluso de democracia directa; y, por último, y sobre todo, un ejecutivo colegial que funciona bajo la dependencia jurídica de un Parlamento².

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La Comunidad política helvética se configura como una pluralidad integrada por diferentes aspectos como el cultural, religioso, social, lingüístico, etc., y, en este sentido, el Federalismo suizo nace como una respuesta para articular dicha pluralidad. Por lo tanto, se puede afirmar que el punto de partida del Federalismo suizo se encuentra en las siguientes características de dicho territorio:

- Se presenta en primer lugar como una encrucijada de razas, religiones y lenguas.
- La geografía, sin embargo, ha llevado a estas poblaciones, diferentes desde tantos puntos de vista a vivir unas junto a otras.
- Sin embargo, las fronteras raciales, lingüísticas o religiosas no coinciden con las fronteras geográficas y como recuerda Hauriou, «este feliz accidente ha permitido la institución de lazos federales, en lugar de una organización de pequeños Estados completamente independientes unos de otros».

Sin embargo, como continúa indicando el citado autor, este conjunto de condiciones favorables no desembocó en un federalismo, propiamente dicho, hasta 1848, tras haber pasado por la fase de las Alianzas y de la Confederación. Así, vemos cómo el conocido «compromiso helvético»³ ha adoptado diversas formas a lo largo del tiempo:

Etapas de las Alianzas. Durante la Edad Media existen una serie de Comunidades⁴ que en un principio habían estado englobadas dentro del Sacro Imperio Romano Germánico y que para liberarse establecieron entre sí una serie de alianzas con la finalidad de hacer patente su originalidad dentro del Imperio. Con carácter general se considera que el origen de la Confederación Helvética se encuentra en la Alianza de Uri constituida en 1291 e integrada por tres regiones de Suiza central (Schwyz, Uri, Unterwalden), que posteriormente se renovó en Bonden en 1315. Esta unión se fue ampliando

² André Hauriou, «Derecho constitucional e instituciones políticas, Ariel, 2.^a ed.

³ Intento de alcanzar la unidad partiendo de una clara diversidad lingüística, social, religiosa, cultural, política.

⁴ Poco tiempo después dichas comunidades pasaron a llamarse Cantones.

progresivamente durante los siglos siguientes mediante la adhesión de nuevos miembros.

Etapas de la Confederación. Desde finales de la Edad Media hasta la Revolución Francesa el sistema de alianzas fue cediendo paso a un sistema confederal asentado políticamente sobre la base de una Dieta en las que las decisiones se tomaban por unanimidad. Este sistema, a pesar de haber fracasado en otros muchos lugares, en Suiza gozó de cierta estabilidad y ello se debe a, entre otros motivos, el establecimiento de un sistema defensivo consistente y al fomento del desarrollo económico de dichos territorios, ya que en dicha época se pretendía defender más eficazmente los puntos de paso en los Alpes y los puertos de montaña, que eran también lugares de intercambios indispensables para la prosperidad económica. Además también se buscaba la independencia respecto al dominio político de los Habsburgo. Posteriormente, la paz de la Confederación resultó alterada como consecuencia de la ocupación francesa y la imposición de un sistema unitario asentado sobre una República única e indivisible creada a imagen y semejanza de la existente en Francia. Así con la ocupación francesa, se promulga la primera Constitución helvética (12 de abril de 1798). Ante el previsible fracaso de dicho sistema en Suiza, en 1803 por el «Acta de Mediación» se volvió al sistema federal, pero basado en el principio de centralización, ahora las decisiones en la Dieta ya no se adoptan por unanimidad, sino que era suficiente la mayoría simple, aunque en algunos casos se exigía una mayoría cualificada como en el caso de la celebración de tratados o de la declaración de guerra; sin embargo, en dicha «Acta de Mediación» no estaba prevista la creación de un ejecutivo federal, por lo tanto, seguían siendo los Cantones los encargados de ejecutar las decisiones de la Dieta. En 1815, tras la caída de Napoleón se vuelve al sistema confederal anterior a 1798, basado en una amplia independencia de los Cantones y en el principio de adopción de las decisiones en la Dieta por unanimidad.

La Constitución federal de 1848. Durante la etapa comprendida entre 1815 y 1846 entran en colisión dos tendencias: centralización o autonomía de los Cantones. La tensión entre ambas tendencias desembocó en el conflicto armado de 1846. Así, algunos años antes que los Estados Unidos, Suiza vivió su propia guerra de secesión, en ella se enfrentaron, por un lado, los Cantones hostiles a que se estrecharan los lazos de la unión que formaron la denominada liga Sonderbund, integrada por siete Cantones (los tres Cantones fundadores de 1291, Zoug, Lucerne, Fribourg y le Valais) y, por otro lado, los Cantones progresistas partidarios de la regeneración. Fue una guerra corta (tres semanas) y poco costosa en vidas humanas, lo que permitió después una reconciliación entre los beligerantes y abrió la vía a la Constitución de 1848, creando un Estado federal⁵. Así, el 12 de septiembre de 1848 se adoptó una nueva Constitución que implantó bajo la denominación histórica de Confederación Helvética, el nuevo Estado Federal suizo, eliminando motivos de fricción y conciliando las tendencias centralistas y federalistas a la vez que

⁵ Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial, François Saint-Ouen.

equiparaba las lenguas nacionales y excluía el tema religioso del ámbito federal. La Constitución de 1848⁶ instituyó un ordenamiento federal asentado sobre una forma de gobierno denominada habitualmente como «Directorial», dotada de soluciones originales y características del país. Posteriormente dicha Constitución se reformó totalmente en 1874: dicha revisión total estuvo impulsada por las siguientes razones⁷:

- Exigencia de algunos Cantones de introducir instituciones de democracia directa en el Estado Federal.
- La necesidad de fortalecer las atribuciones de las autoridades centrales.
- El deseo de centralizar el ejército.

Dicha reforma⁸ de 1874 sólo implicó una redistribución de competencias dentro del esquema político previsto en la Constitución de 1848 y siguiendo el procedimiento diseñado por ésta. Dicha Constitución desde su entrada en vigor sufrió numerosas revisiones parciales dirigidas fundamentalmente a incrementar las competencias de la federación en materia de Derecho privado, sanidad, transportes, emisión de moneda, económica, etc.

La nueva Constitución Federal Suiza. En el año 1999, el pueblo y los Cantones de la Confederación Helvética, mediante referéndum, el 18 de abril aprobaron una nueva Constitución federal que entró en vigor el día 1 de enero del 2000. Esta nueva Constitución, como indican Henrich Koller y Giovanni Biaggini⁹, es el resultado de un largo y agitado proceso de reforma cuyo punto de partida se remonta a los años setenta. Como continúan explicando los citados autores, las numerosas imperfecciones formales y de contenido de la Constitución federal fueron, desde el principio, un motivo central para la reforma constitucional, ya que el orden constitucional establecido en 1874, cuyo núcleo, como ya hemos visto, se remonta a la primera constitución de 1848, había dado buenos resultados, según la opinión general. Por otro lado, gracias a las más de ciento cuarenta reformas parciales, aquella Constitución fue respondiendo a las nuevas necesidades generadas por el paso del tiempo, pero, sin embargo, fueron precisamente estas modificaciones las que condujeron a una considerable merma de la claridad y coherencia del texto. Además el Derecho constitucional escrito adolecía de delicadas lagunas especialmente en el ámbito de los Derechos fundamentales y de los Prin-

⁶ El Constituyente suizo de 1848 se inspiró bastante en el modelo institucional americano en lo que concierne al Parlamento federal. Así, instauró un Senado, llamado Consejo de los Estados, donde los Cantones están representados sobre una base igualitaria, a razón de dos senadores por Cantón, que son elegidos directamente por el pueblo de estos Cantones. Ellos son, pues, como ocurre en Alemania, por ejemplo, con el Bundesrat, más que una simple emanación de los gobiernos de los Estados miembros. (*Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial*, François Saint-Ouen).

⁷ *Sistemas políticos actuales*, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

⁸ *Sistemas políticos actuales*, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

⁹ «La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11.

cipios Generales del Derecho; según Heinrich Koller, en la Constitución Federal de 1874 no estaba, por ejemplo, expresamente garantizada la libertad de expresión. Por este motivo el Tribunal Federal Suizo actuó como integrador de lagunas y añadió al Ordenamiento Constitucional una lista de Derechos fundamentales no escritos. Posteriormente se hizo además patente la necesidad de reformas en el ámbito de la organización de los poderes del Estado (Gobierno, Parlamento, Poder Judicial, instrumentos de democracia directa). Así, la nueva Constitución Federal ha llevado a cabo la sistematización y consolidación del Derecho constitucional ya existente. Por lo tanto, se presenta ¹⁰ como una Ley Fundamental moderna y cercana a la ciudadanía que permite reconocer de forma clara los cuatro pilares fundamentales del Estado federal suizo como son el Estado Liberal de Derecho, el Federalismo, la democracia parcialmente directa y el Estado social.

III. CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO SUIZO

El Federalismo suizo presenta las siguientes características:

1.^a) El Estado federal que proviene de la Constitución de 1848 ha sido capaz de unir un conjunto heterogéneo que le preexistía sin suprimir las diferencias, optando decididamente por preservarlas, circunstancia ésta que se ha mantenido en las dos revisiones totales de 1874 y 1999. Las diferencias sociales religiosas lingüísticas, económicas, no se solapan ¹¹, ya que, por ejemplo, la mayoría religiosa no coincide con la mayoría lingüística. En este contexto, según Fritz Fleiner ¹², el Federalismo se presentaría como una corrección de la democracia dirigido a la protección de las minorías y, por lo tanto, a la garantía de la pluralidad ¹³. Así, como indica Jordi Jaria i Manzano ¹⁴ puede

¹⁰ «La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11, Henrich Koller y Giovanni Biaggini.

¹¹ Según Thomas Fleiner, cada suizo en cierto modo forma parte de una mayoría y de una minoría, *Die Stellung der Minderheiten im schweizerischen Staatsrecht*.

¹² Fritz Fleiner, *Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz*.

¹³ «La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11, Henrich Koller y Giovanni Biaggini. En relación con esta cuestión conviene tener en cuenta la opinión de Jordi Jaria i Manzano [«El Federalismo suizo, una respuesta a una sociedad plural», *RVAP*, núm. 61 (I)] «Suiza es, desde el punto de vista institucional, un caso particular, un «*Sonderfall*» federalismo y democracia son las bases sobre las que reposa el entramado institucional del sistema, permitiendo el funcionamiento de la regla de la mayoría sin que ésta se convierta en un instrumento que pueda poner en cuestión el pluralismo real que se presenta en la sociedad. La democracia directa y de concordancia constituye una garantía en este sentido. Por lo tanto, todo el entramado institucional orienta la democracia hacia la preservación de la diversidad y la generación de espacios de consenso que permiten a las minorías sentirse seguras dentro de la estructura estatal. Por ello, a pesar del hecho de que los Cantones no cuenten con una protección jurisdiccional para defenderse de las intromisiones de la Federación en su esfera de poder, la estructura institucional garantiza la preservación del pluralismo. En este contexto, el Federalismo suizo aparece como un instrumento diseñado para dar respuesta a una realidad plural y diversa que pretende conservarse y, en combinación con la democracia, proporciona el marco adecuado para esta preservación.»

¹⁴ Jordi Jaria i Manzano, «El Federalismo suizo, una respuesta a una sociedad plural», *RVAP*, núm. 61 (I).

concluirse que el federalismo suizo no tiene la misma naturaleza que el alemán o el americano. En estos casos, se entiende el federalismo como un instrumento suplementario de la separación de poderes, y, con ello, como una limitación del poder (sistema de «*checks and balances*»). El federalismo suizo busca garantizar, por encima de esto, la pluralidad lingüística, histórica y religiosa. Esta es una de las notas del federalismo suizo que se ha mantenido a lo largo del tiempo y continúa manteniéndose desde enero del 2000.

2.^a) Ante todo, como indica François Saint-Ouen¹⁵, el Estado federal suizo es una construcción política, ya que Suiza no está, pues, fundada sobre comunidades culturales o étnicas: es una construcción política creada por la asociación de 25 pequeños Estados. En esto, como indica el citado autor, el federalismo suizo es muy diferente de los Estados plurales que alegan, a menudo bajo la presión nacionalista o regionalista, la diversidad de los pueblos que los componen, en general, para compensar períodos de centralización excesiva en los que esta diversidad había desaparecido.

Esta especificidad del federalismo suizo se manifiesta, como continúa diciendo el autor anteriormente citado, especialmente en materia lingüística, donde se practican soluciones que serían difícilmente imaginables en otro contexto. Como Suiza es una construcción política y no cultural, cada Cantón es totalmente soberano en materia lingüística, y es él quien fija en su propia Constitución cuál es su lengua oficial (o sus lenguas oficiales)¹⁶.

3.^a) La Constitución de 1999 recoge fórmulas nuevas respecto a la configuración de los fundamentos sobre los que se asienta el Estado federal; en este sentido, Antón Greber¹⁷ destaca la referencias tanto en el preámbulo como en el artículo primero al «pueblo suizo» y a los Cantones como partes integrantes y constituyentes de la federación. La novedad radica en que en la anterior Constitución no se hablaba del «pueblo suizo» y sí se hacía referencia a los pueblos de los Cantones, que en la actual se ha suprimido. Según Jordi Jaria i Manzano¹⁸, esta modificación introducida en el artículo primero de la actual Constitución suiza podría ser el indicio de una modificación relevante de los fundamentos esenciales del sistema, ya que de hecho podría haberse modificado el sujeto constituyente. Respecto a esta cuestión, el citado autor, siguiendo a Greber, se plantea si se trata de una mera actualización o de un cambio esencial en el sentido de implicar una modificación sustancial del sistema. Para encontrar una respuesta se parte de la siguiente pregunta: ¿se podía afirmar la inexistencia constitucional del pueblo suizo antes de la Constitución de 1999?; así, vemos cómo la consustancialidad del pueblo de los Cantones y el pueblo de la Confederación era algo que ya se daba por hecho partiendo del anterior texto constitucional (Marcel Bridel lo afirma-

¹⁵ *Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial*.

¹⁶ Tres Cantones son bilingües francés/alemán: Berne, Fribourg, Valais; uno es trilingüe alemán/rhéto-romanche/italiano: los Grisons; veintidós Cantones son monolingües: alemán (17), francés (4), italiano (1).

¹⁷ *Die strukturellen Grundlagen*.

¹⁸ «El Federalismo suizo, una respuesta a una sociedad plural», *RIAP*, núm. 61 (I), p. 118.

ba ya en 1965). Por lo tanto, siguiendo a Jordi Jaria i Manzano, en este sentido, es posible que en la línea de lo que afirmaba Greber, la realidad de los pueblos de los Cantones se impusiese al constituyente en 1848, pero, como continúa exponiendo el citado autor, más recientemente no parece que antes de la revisión total de 1999 se pudiera discutir la existencia como sujeto político del pueblo suizo que, de hecho, es el que conformaba una de las dos mayorías en el referéndum y está representado como tal en una de las dos Cámaras del Parlamento. Por lo tanto, como indica el citado autor, parece que el texto de la nueva Constitución no introduciría una modificación sustancial de los fundamentos estructurales del Estado federal, sino que explicitaría algo que ya se daba en la anterior situación. De este modo, conviene tener en cuenta la referencia al pueblo suizo en relación a la elección del Consejo Nacional (art. 72.1 de la anterior Constitución) o la referencia a la mayoría de los ciudadanos suizos para la aprobación de la reforma constitucional (art. 123.1 del anterior texto constitucional). Es precisamente la existencia de un pueblo suizo, aunque no se hiciera explícita en la redacción precedente, aquello que daba sentido al Estado federal por oposición a la antigua estructura confederal, de modo que la nueva Constitución no haría otra cosa que expresar algo que ya se suponía en el sistema y de lo cual ya existían muestras en el antiguo texto (arts. 72.1 y 123.1). Según Thomas Fleiner habrá que esperar a que el futuro nos muestre en qué medida la nueva Constitución provoca un cambio estructural del federalismo en Suiza en el desarrollo de su vida política. A la espera de acontecimientos, sin embargo, según el punto de vista del autor que estamos siguiendo en este caso, debe admitirse que el cambio sustancial se dio en 1848 con el paso de la Confederación al Estado federal, siendo la referencia al pueblo suizo en el texto de 1999 sólo su corolario.

4.^a) Según *François Saint-Ouen*¹⁹, el federalismo suizo procede, así, del Pueblo y de los Cantones, y no del Estado federal. Está basado en un contrato entre los Cantones, que ha tomado la forma de un pacto federal representado por la Constitución de la Confederación Suiza. Este origen histórico hace que, aunque desde 1848 Suiza ha llegado a ser un verdadero Estado federal, el país continúa llamándose oficialmente «Confederación» (*Eidgenossenschaft*, en alemán, noción medieval que significa comunidad de juramento o de pacto), palabra que procede directamente de la antigua *Confoederatio*, y que evoca el tiempo en el que la lengua de los juristas, en Suiza como en otras partes, era el latín.

La consecuencia más directa de este origen histórico de Suiza es un sistema político relativamente poco centralizado²⁰, donde los Cantones son reconocidos como Estados, teniendo más antigüedad que la Confederación. Varias particularidades del federalismo suizo dimanar de esta situación de anterioridad de los Estados miembros (los Cantones) sobre el Estado federal.

¹⁹ *Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial.*

²⁰ No hay que olvidar la tendencia a la centralización iniciada como consecuencia de las dos guerras mundiales.

Así, este último no tiene más que una administración muy ligera y la ejecución del Derecho federal depende, en gran parte, de las administraciones de los Cantones; un poco como el Derecho de la Unión Europea, que descansa, en cuanto a su aplicación, sobre la acción de las administraciones nacionales de los Estados miembros. Es lo que se llama en Suiza el «federalismo de ejecución».

5.^a) En 1999 se han introducido en la Constitución determinadas exigencias dirigidas a fomentar el federalismo cooperativo, debido a que el principio de cooperación en Suiza se había visto debilitado durante las últimas décadas. Por lo tanto, con la nueva Constitución toda actividad conjunta en el marco del Estado federal habrá de interpretarse a la luz de la noción de cooperación. De este modo los Cantones contribuyen a la formación de la voluntad de la Federación, pero también participan en fase descendente a la implementación del Derecho federal ²¹. En conjunto este funcionamiento exige la colaboración entre las dos instancias de poder, el federal y el cantonal, para garantizar la eficacia del sistema. De este modo, la finalidad partiendo de una idea básica de interdependencia entre las respectivas esferas de poder de la Federación y de los Estados miembros es la de proporcionar un conjunto de respuestas para conciliar la integración de las políticas públicas en el Estado federal con el respeto a la autonomía sustancial de los actores del sistema. Así, la nueva Constitución introduce la obligación tanto de la federación como de los Cantones de proporcionarse apoyo mutuo y trabajar en colaboración en el cumplimiento de sus respectivas tareas. Estos principios se recogen expresamente en el artículo 44 de la Constitución actual:

Art. 44. Principios

1. *La Confederación y los Cantones se apoyarán mutuamente en el cumplimiento de sus deberes y colaborarán entre ellos.*
2. *Se deberán respeto y mutua asistencia. Se prestarán recíprocamente ayuda administrativa y judicial.*
3. *Los conflictos entre Cantones, o entre Cantones y la Confederación, se solucionarán en la medida de lo posible por medio de negociación o mediación.*

6.^a) El Estado federal suizo presenta diversas peculiaridades constitucionales. Su Ejecutivo es colegiado, integrado por siete miembros que representan a las cuatro etnias tradicionales: la alemana, la francesa, la italiana y la romanche. Su política exterior está basada en el principio de neutralidad. Pero en donde se manifiesta esa singularidad de manera más evidente es en el papel que desempeñan los mecanismos de democracia participativa en la formación de la voluntad política. Así, vemos, como indica Jordi Jaria i Manzano,

²¹ Según Maurice Croisat, se puede hablar en este caso de federalismo de ejecución en un sentido similar a lo que ocurre en Alemania. De este modo el monopolio de la ejecución otorga a los Cantones una influencia destacada sobre la orientación y el contenido de la legislación federal. Todo ello sin olvidar que tiene competencia para supervisar la ejecución de las leyes por parte de los Cantones.

cómo el Federalismo suizo reposa en una concepción de las relaciones entre los poderes donde el poder popular juega un papel decisivo. La democracia es un elemento sustancial de la estructura política suiza. Esta nota se manifiesta claramente en la regulación constitucional del referéndum²² en la elaboración de leyes y en las reformas constitucionales, junto con su condición de Estado plurinacional y pluricultural que dio base a una categoría política democrática conocida como democracia «consociacional».

7.^a) Finalmente, hay que tener en cuenta que en el constitucionalismo suizo se recogen casi todas las notas propias de las Constituciones de los Estados federales, que De Vergottini ha resumido del siguiente modo:

- a) Son siempre escritas para garantizar a los Estados miembros el respeto de su autonomía, el ejercicio de sus competencias y el rechazo de las injerencias de otros miembros y del Estado federal.
- b) Rígidas, con el mismo fin de garantía de los intereses de los Estados miembros que participan en el procedimiento de reforma.
- c) Gozan de supremacía respecto de las Constituciones de los Estados miembros que han de respetar sus principios fundamentales.
- d) Se garantiza su respeto mediante la creación de un órgano judicial Federal. En relación con este punto, hay que tener en cuenta que, a diferencia de lo que sucede en otros Estados compuestos, en particular, de manera general en los federales, en Suiza no existe un control jurisdiccional que garantice que la Federación se atenga a los límites competenciales que le asigna la Norma Fundamental.

²² Art. 140 de la Constitución de 1999

Referéndum obligatorio

1. Deberán ser sometidos al voto del pueblo y de los Cantones:
 - a) las revisiones de la Constitución;
 - b) la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales;
 - c) las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal.
2. Deberán ser sometidos al voto del pueblo:
 - a) las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución;
 - a.bis) el proyecto de ley y el contraproyecto de la Asamblea Federal relativos a una iniciativa popular general;
 - b) las iniciativas populares generales rechazadas por la Asamblea Federal;
 - c) la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos.

Art. 141 de la Constitución de 1999

Referéndum facultativo

1. Si 50.000 ciudadanos con derecho de voto u ocho Cantones lo solicitan en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto, se someterán a votación popular
 - a) las Leyes Federales;
 - b) las Leyes Federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año;
 - c) las disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean;
 - d) los tratados internacionales que:
 1. tengan una duración indeterminada y no sean denunciabiles;
 2. prevean la adhesión a un organismo internacional;
 3. contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales.

IV. ORGANIZACIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL

La estructura político-territorial de Suiza se basa en tres niveles: Municipio, Cantón y Confederación. Estos tres ámbitos gozan de una amplia autonomía. En caso de duda, la toma de decisiones tiene lugar en el ámbito cantonal o municipal. Esta circunstancia permite que el nivel más bajo de la esfera política nacional, el Municipio, tenga también un alto grado de autonomía. Las materias que el Municipio no esté en condiciones de reglamentar por sí solo son asumidas por el Cantón, cuyas competencias, a su vez, son complementadas por las de la Confederación. Esta actitud de coordinación y apoyo se ha denominado subsidiariedad. Ésta evita la preponderancia de una administración central y sólo concede acciones de apoyo a la Confederación. A continuación vamos a analizar cada uno de estos tres niveles.

La Confederación

La Confederación Suiza según el artículo 1 de la actual Constitución, está integrada por el pueblo suizo y los Cantones de Zurich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwalden (Alto y Bajo), Glaris, Zug, Friburgo, Soleura, Basilea (Ciudad y Campo), Schaffhausen, Appenzell (las dos Rodas), Saint-Gall, Grissones, Argovia, Turgovia, Tesino, Vaud, Valais, Neuchatel, Ginebra y Jura.

Por lo tanto, Suiza se organiza desde el punto de vista político-territorial como un Estado Federal cuyos objetivos son:

- a) Proteger la libertad y los derechos del pueblo y garantizar la independencia y seguridad del país.
- b) Promover la prosperidad común, el desarrollo duradero, la cohesión interna y la diversidad cultural del país.
- c) Velar por la igualdad de oportunidades posible entre los suizos y las suizas.
- d) Compromiso a favor de la conservación duradera de las condiciones de vida naturales y de un pacífico y justo Orden Internacional.

Además dicho Estado Federal se asienta sobre los siguientes principios:

- 1) El fundamento y límite de la soberanía estatal es el Derecho.
- 2) La actividad estatal interviene en el interés público y es proporcional.
- 3) Los órganos públicos y privados actuarán conforme a los principios de buena fe.
- 4) La Confederación y los Cantones respetarán el Derecho internacional.

Los idiomas nacionales son el alemán, el francés, el italiano y el retorromano. Todo ciudadano de un Cantón y de un municipio en Suiza es ciudadano suizo. Nadie podrá ser favorecido o perjudicado en razón de su ciudadanía. Se excluyen de este principio la normativa sobre los derechos políticos comunales y de las corporaciones, así como la participación en los bienes de esta última, si la legislación cantonal no dispone de otra manera.

Por otro lado, en relación a los Cantones, hay que tener en cuenta que la Confederación garantizará la independencia de los mismos.

Los Cantones

Los Cantones son soberanos dentro de los límites de la Constitución federal y como tales ejercen todos los derechos no delegados al poder federal. Con la palabra Cantón se designa oficialmente desde la Constitución de 1798 a los Estados miembros de la Federación Suiza. Los Cantones por lo tanto son Estados. Su soberanía está limitada por la Constitución federal.

Los Cantones aparecen exhaustivamente enumerados en el artículo primero de la Constitución. Aquí es importante destacar que dicha enumeración tiene carácter constitutivo y no meramente declarativo; por lo tanto, los Cantones existen en la medida en que son reconocidos como tales en el Texto Constitucional. De ahí que la creación o supresión de un Cantón requiera una revisión constitucional y, en consecuencia, la aprobación expresa del cuerpo electoral y de los Cantones. Así, según el artículo 53 de la Constitución de 1999, toda modificación del número de Cantones o de sus estatutos se someterá a la aprobación del electorado y de los Cantones afectados, así como al voto del pueblo y del resto de los Cantones. Toda modificación del territorio de un Cantón se someterá a la aprobación del electorado y Cantones afectados; seguidamente se someterá a la aprobación de la Asamblea Federal en forma de decreto federal. La rectificación de las fronteras cantonales se realizará mediante acuerdo entre los Cantones implicados.

Los municipios

Además en la Confederación Suiza se reconoce autonomía a los municipios; así, en el artículo 50 de la actual Constitución se establece lo siguiente:

Art. 50

- «1. Se garantizará la autonomía municipal dentro de los límites fijados por el Derecho cantonal.
2. La Confederación tomará en consideración los posibles efectos de su actividad para los municipios.
3. Tomará así mismo en consideración la situación particular de las ciudades, de las aglomeraciones urbanas y de las regiones de montaña.»

4.1. El Estado Federal

La organización político-territorial del Estado Federal se asienta sobre las siguientes Instituciones: la Asamblea federal, el Consejo federal y el Tribunal federal. Suiza adopta la forma de Estado republicano asentado sobre una for-

ma de Gobierno *sui generis*, que se caracteriza²³ por su espíritu de compromiso y la estrecha relación que existe entre los partidos. Ahí, según Pactec, reside el secreto de su éxito y el signo de su originalidad. Esta forma de gobierno suiza ha sido calificada por la mayoría de la doctrina como gobierno directorial. En un principio, debido a que este modelo presenta una serie de características semejantes²⁴ a la forma de Gobierno de Asamblea, algunos autores han llegado a considerar que el régimen político suizo es una variante del modelo clásico de la Revolución francesa. Sin embargo, la mayor parte de los autores como Hauriou y Loewenstein se han preocupado de demostrar que el gobierno directorial actual suizo no tiene nada en común con la forma de gobierno de asamblea de la Revolución francesa. Así, observamos cómo, a diferencia del Régimen de Asamblea, en el sistema suizo la Asamblea no está reunida en sesión permanente; el órgano ejecutivo es único; sin embargo, durante la Convención, que proporcionó el mejor ejemplo de gobierno de Asamblea, existían varios comités. Por otro lado, el Consejo federal suizo disfruta de una gran estabilidad de modo que esta permanencia unida al hecho de que el Consejo federal disponga de burocracia y de competencia técnica aseguran a los miembros del mismo una autoridad considerable frente a las dos Cámaras. Por último, hay que añadir que el Consejo federal goza del derecho de iniciativa en materia legislativa; esta medida no encaja en el esquema del gobierno de asamblea tal como se le acostumbra definir. Por lo tanto, como señala Hauriou, si se tienen en cuenta todos estos rasgos, se comprueba que el régimen político suizo constituye una forma especial de colaboración de poderes, en la cual, a pesar de la preeminencia constitucional y jurídica del legislativo, el ejecutivo disfruta de una independencia suficiente, gracias sobre todo a su estabilidad.

Finalmente, conviene recordar, siguiendo a Lowenstein, que el tipo de gobierno directorial suizo es una forma política no susceptible de ser imitada, surgida en un pueblo políticamente maduro, socialmente homogéneo y con un temperamento estable y sobrio. Solamente Uruguay ha intentado establecer un tipo semejante de gobierno colectivo, el llamado colegiado, en la constitución de Batlle (1917) hasta 1934.

A continuación, vamos a analizar cada una de las instituciones políticas sobre las que se asienta esta forma de gobierno.

La Asamblea Federal

La Asamblea Federal es la autoridad suprema de la Confederación salvo los derechos reservados al pueblo y a los Cantones. Se compone de dos Cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de Estados, dotadas de las mismas competencias.

²³ *Sistemas políticos actuales*, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

²⁴ El Parlamento elige un comité que debe plegarse a sus directrices y obedecer sus mociones, sin poder utilizar el arma de la disolución y ni siquiera la de la cuestión de confianza.

El Consejo Nacional se compone de 200 diputados del pueblo. Los diputados se eligen por el pueblo por sufragio directo según el sistema proporcional. El Consejo Nacional se renueva de manera íntegra cada cuatro años. Cada Cantón forma una circunscripción electoral. Los escaños se reparten entre los Cantones proporcionalmente a su población. Cada Cantón tiene derecho a un escaño como mínimo.

El Consejo de Estados se compone de 46 diputados de los Cantones. Los Cantones de Obwalden, Nidwalden, Basel (Ciudad y Campo), de Appenzell (las dos Rodas) eligen un diputado cada uno; los demás Cantones eligen dos diputados. Los Cantones establecerán la normativa aplicable a la elección de sus diputados al Consejo de Estados.²⁵

La duración del mandato está fijada por el Derecho cantonal, lo que hace que no pueda hablarse en esta Cámara de una verdadera legislatura²⁶. El hecho de que cada Cantón pueda prever una duración distinta, supone la inexistencia teórica de una renovación integral, salvo en el caso de la disolución exigida por el artículo 193.3 de la Constitución Federal para la revisión total de la Constitución²⁷.

Los miembros de la Asamblea no estarán sujetos a ningún mandato imperativo. Deberán hacer público los vínculos que les unan con grupos de presión. Los miembros de la Asamblea y del Consejo Federal, así como el Canciller de la Confederación no incurrirán en ninguna responsabilidad por las manifestaciones exteriorizadas ante los Consejos y sus órganos. La ley podrá prever otras formas de inmunidad, así como ampliarla a otras personas.

Cada Cámara elige por un año a uno de sus miembros para la presidencia, así como a un primer vicepresidente y a un segundo vicepresidente. No se permite una reelección para el siguiente año. Las sesiones de los Consejos son públicas. Tanto el Consejo Nacional como el Consejo de los Estados cuentan con comisiones propias, pero además, mediante Ley se podrán prever comisiones conjuntas. También mediante Ley se podrán delegar ciertas competencias, a excepción de las competencias legislativas, en las comisiones. Para la realización de sus cometidos las comisiones dispondrán del derecho de obtener la información necesaria, de consultar la documentación relativa

²⁵ Todos los Cantones están, por tanto, representados de forma estrictamente paritaria como miembros confederados iguales en derechos, sin tener en cuenta las diferencias externas entre ellos, como su extensión o población. Sólo la condición de Cantón es relevante. Se consigue así una representación diferente a la existente en el *Nationalrat*, cuya composición es proporcional a la población de los diferentes Cantones.

El sistema proporcional de elección hace que, en esta Cámara, los Cantones pequeños cuenten con un número de diputados mucho menor que los grandes. Así, por ejemplo, Uri y Zurich cuentan con dos diputados en el *Ständerat*, mientras que en el *Nationalrat*, el primero tiene un solo representante, frente a los 35 del segundo.

De esta forma, quedan asegurados los dos principios que sustentan la Confederación Helvética: la igualdad de los Cantones y la igualdad de los ciudadanos.

V. Heger en su obra *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat*.

²⁶ Aubert Jean-François, «Exposé des institutions de la Suisse à partir de quelques affaires controversées», Lausanne, Payot, 1983, 2.^a ed.

²⁷ Patricia Rodríguez Patrón, *El Consejo de los Estados suizo*.

a los temas tratados y a realizar investigaciones. Una ley definirá los límites de estos derechos.

El Consejo Nacional y el Consejo de Estados deliberan separadamente. Las decisiones de la Asamblea Federal requerirán la aprobación de los dos Consejos. La ley prevé garantizar, en caso de divergencias entre las dos Cámaras, que se tome una decisión con respecto a:

- a) la validez o la nulidad parcial de una iniciativa popular;
- b) la ejecución de una iniciativa popular general aprobada por la población;
- c) la ejecución de un decreto federal aprobado por la población y que disponga una revisión total de la Constitución;
- d) el presupuesto o sus suplementos.

El Consejo Nacional y el Consejo de Estados se reunirán para deliberar en común bajo la dirección del presidente del Consejo Nacional sobre los siguientes temas:

- a) convocar elecciones;
- b) pronunciarse sobre conflictos de competencias entre las más altas autoridades federales;
- c) pronunciarse sobre los recursos de gracia.

Ambos Consejos se reunirán asimismo para conocer las Declaraciones del Consejo Federal y en ocasiones especiales.

En cuanto a las competencias de la Asamblea federal, a ésta le corresponde al igual que a cualquier otro Parlamento, la elaboración de las leyes. Según el artículo 163 y siguientes de la Constitución de 1999, las normas de la Asamblea Federal estableciendo las reglas de Ordenamiento Jurídico adoptarán la forma de Leyes o de ordenanzas. El resto de normas procedentes de la Asamblea se elaborarán en la forma de un Decreto Federal; si dichos Decretos Federales no están sujetos a referéndum se considerarán Decretos Federales simples.

Todas las normas con alcance general deberán elaborarse en forma de Leyes Federales. Pertenecen en particular a esta categoría las normas fundamentales relativas:

- a) al ejercicio de los derechos políticos;
- b) a la restricción de los derechos constitucionales;
- c) a los derechos y obligaciones de las personas;
- d) a la condición de contribuyente, al objeto de los impuestos y al cálculo del montante de los mismos;
- e) a las atribuciones y prestaciones de la Confederación;
- f) a las obligaciones de los Cantones en la aplicación y ejecución del Derecho federal;
- g) a la organización y procedimiento de las autoridades federales.

Esta competencia legislativa podrá ser delegada mediante Ley Federal, si no lo excluye la Constitución. También está prevista en el texto constitucio-

nal la legislación en casos de urgencia, así, una Ley Federal cuya entrada en vigor no permita retraso alguno, puede sea declarada urgente y entrar inmediatamente en vigor mediante decisión de la mayoría de miembros de cada uno de los consejos. Su validez debe estar limitada en el tiempo. Cuando se exige la aprobación popular por medio de referéndum de una Ley Federal declarada urgente, ésta dejará de producir efecto un año después de su adopción por la Asamblea Federal si en ese plazo no ha sido aceptada por el pueblo. Una Ley Federal declarada urgente desprovista de base constitucional, cesa su efecto un año después de su adopción por la Asamblea Federal si en este plazo no ha sido aceptada por el pueblo y los Cantones. Su validez debe estar limitada en el tiempo. Una Ley Federal declarada urgente que no se acepta en votación, no puede ser renovada.

Además de la función legislativa, que acabamos de analizar, a la Asamblea federal le corresponden las siguientes funciones:

- Participar en la definición de la política exterior y vigilar las relaciones exteriores de la Confederación. Aprobar los Tratados Internacionales, salvo aquellos cuya conclusión sea competencia del Consejo Federal en virtud de una ley o de un tratado internacional.
- Decidir la asignación de gastos de la Confederación, establecer el presupuesto y aprobar las cuentas del Estado.
- Elegir a los miembros del Consejo Federal, al Canciller o la Canciller de la Confederación y a los jueces del Tribunal Federal, así como del general. La ley podrá otorgar a la Asamblea Federal la competencia de elegir otros cargos o bien de confirmarlos.
- Ejercer la supervisión sobre Consejo federal y la Administración Federal, sobre los Tribunales Federales y de los demás órganos y personas encargados de las atribuciones de la Confederación.
- Velar por que se evalúe la eficacia de las medidas tomadas por la Confederación.
- La Asamblea Federal podrá encomendar asuntos al Consejo Federal. La ley regulará las modalidades y definirá de manera especial los instrumentos mediante los cuales la Asamblea Federal podrá ejercer esta influencia en el campo de competencias del Consejo Federal.
- Velar por el mantenimiento de las buenas relaciones entre la Confederación y los Cantones.
- Garantizar las constituciones cantonales.
- Aprobar los Acuerdos que los Cantones concluyan con otros Estados siempre y cuando el Consejo Federal o algún Cantón eleven un recurso.

La Asamblea Federal tiene entre otras las siguientes atribuciones y competencias:

- a) tomar las medidas necesarias para preservar la seguridad exterior, la independencia y la neutralidad de Suiza;
- b) tomar las medidas necesarias para preservar la seguridad interior;

- c) en circunstancias excepcionales que así lo exijan, podrá dictar ordenanzas o decretos federales simples para el cumplimiento de los apartados a) y b);
- d) ordenar el servicio activo y para ello poner en pie al ejército o una parte de él;
- e) tomar las medidas necesarias para la aplicación del Derecho federal;
- f) decidir la validez de las iniciativas populares que hayan tenido lugar;
- g) participar en las planificaciones importantes de la actividad estatal;
- h) resolver sobre actos particulares siempre y cuando una Ley Federal así lo exprese;
- i) resolver sobre los conflictos de competencia entre las más altas autoridades federales;
- j) resolver sobre los recursos de gracia y decidir las amnistías.

La Asamblea Federal tratará además todos los asuntos que deriven de la competencia de la Confederación y no sean competencia de otra autoridad federal. La ley podrá asignar otras competencias y atribuciones a la Asamblea Federal.

El Consejo Federal

El Consejo Federal es la máxima autoridad gubernativa y ejecutiva de la Confederación. Se compone de siete miembros. Los miembros del Consejo Federal son elegidos por la Asamblea Federal después de cada renovación íntegra del Consejo Nacional. Los miembros del Consejo Federal son elegidos por cuatro años entre los ciudadanos suizos y las ciudadanas suizas elegibles al Consejo Nacional. La ley toma en consideración una representación adecuada de las regiones y de las lenguas nacionales.

El presidente de la Confederación se hace cargo de la presidencia del Consejo Federal. La Asamblea Federal elige al presidente de la Confederación y a un vicepresidente del Consejo Federal de entre sus miembros por un período de un año. Se excluye la reelección para el siguiente año. El presidente o la presidente no podrá ser elegido como vicepresidente para el año siguiente.

El Consejo Federal toma sus decisiones de manera colegiada. Para la preparación y ejecución de decisiones, los asuntos del Consejo Federal se reparten por departamentos entre sus miembros. Los departamentos o los servicios administrativos subordinados a ellos están autorizados a reglamentar por sí mismos ciertos asuntos, bajo reserva del Derecho de recurso.

El Consejo Federal dirige la Administración Federal. Vela por su organización racional y por la ejecución correcta de las atribuciones que le han sido confiadas. La Administración Federal se divide en departamentos; cada uno de estos departamentos está dirigido por un miembro del Consejo Federal. La ley podrá confiar las atribuciones de la Administración a organismos y personas de Derecho público o de Derecho privado que están fuera de la Administración.

La Cancillería Federal es el Estado Mayor del Consejo Federal. A su cabeza se encuentra el Canciller o la Canciller de la Confederación

El Consejo Federal ejerce las siguientes funciones, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de 1999:

- Determina los fines y los medios de su política gubernamental. Planifica y coordina las actividades del Estado. Da cuenta a la opinión pública detalladamente y a su debido tiempo de su actividad, siempre y cuando ningún interés público o privado preponderante se oponga a ello.
- Presentar a la Asamblea Federal los proyectos de leyes o de decretos para su elaboración.
- Promulgar las normas de carácter vinculante en forma de decreto en la medida en que la Constitución y la ley así se lo autoricen. Vela por el respeto y ejecución de la legislación, de las resoluciones de la Asamblea Federal y de las sentencias dictadas por las autoridades judiciales federales.
- Administrar las finanzas de la Confederación, elabora el proyecto de presupuesto y rinde cuentas de los ingresos y los gastos del Estado. Vela por una correcta gestión financiera.
- Tiene la competencia sobre las relaciones exteriores, con reserva del derecho de participación de la Asamblea Federal; representa al Estado Suizo en el extranjero. Firma los tratados y los ratifica (también los somete a la aprobación de la Asamblea Federal).
- Cuando la salvaguarda de los intereses del país así lo exija, el Consejo Federal podrá adoptar decretos y tomar las decisiones necesarias para ello. Estos decretos deberán estar limitados en el tiempo.
- Adoptar las medidas necesarias para preservar la seguridad exterior, la independencia y la neutralidad de Suiza. En este sentido, podrá promulgar decretos y tomar decisiones con el fin de eliminar perturbaciones existentes o inminentes que amenacen gravemente el orden público, la seguridad exterior o la seguridad interna. Estas resoluciones deberán estar limitadas en el tiempo.
- En caso de urgencia, podrá reclutar las tropas, bajo reserva de convocar inmediatamente la Asamblea Federal si el número de tropas reclutadas sobrepasara los 4.000 militares para el servicio activo, o si permanecieran reclutados más de tres semanas.
- El Consejo Federal cuidará de las relaciones entre la Confederación y los Cantones y colaborará con éstos.
- Aprobar los actos legislativos de los Cantones en los casos en que así lo exija la aplicación del Derecho federal. Podrá denunciar los Acuerdos concluidos entre los Cantones, o entre éstos y otros Estados. Velará por el respeto del Derecho federal, de las constituciones y acuerdos cantonales y tomará las medidas para ello necesarias.
- El Consejo Federal, además de las ya enumeradas, tiene, entre otras, las siguientes competencias y atribuciones:

- a) vigilar la Administración Federal y los demás órganos y personas al servicio de la Confederación;
- b) dar regularmente cuenta de su gestión, así como del estado del país a la Asamblea Federal;
- c) efectuar los nombramientos y elecciones que no estén atribuidos a otra autoridad;
- d) conocer de los recursos en la medida en que la ley así lo prevea.

La ley podrá atribuir al Consejo Federal otras competencias y atribuciones.

El Tribunal Federal

El Tribunal Federal es la autoridad judicial suprema de la Confederación. La ley regulará su organización y procedimiento de actuación. El Tribunal Federal organiza su propia administración. A la hora de la elección de los jueces del Tribunal Federal, la Asamblea cuidará de que todas las lenguas oficiales estén representadas.

En cuanto a las funciones, hay que tener en cuenta que el Tribunal Federal conoce de los litigios sobre:

- a) las reclamaciones por violación de derechos constitucionales;
- b) las reclamaciones por violaciones a la autonomía de los municipios y a otras garantías acordadas por los Cantones a las corporaciones de Derecho público;
- c) las reclamaciones por violación de Tratados Internacionales o de Acuerdos entre los Cantones;
- d) las diferencias entre Cantones o entre la Confederación y Cantones, cuando estas diferencias sean en la esfera del Derecho público.

El Tribunal Federal es competente para resolver los recursos por la falta de observancia del contenido y de los objetivos de una iniciativa popular general por parte de la Asamblea Federal. La ley podrá confiar la tarea de resolver sobre determinados casos a otras autoridades federales.

La ley regulará las competencias del Tribunal Federal en materia civil, penal y administrativa, así como en otras materias del Derecho. Los Cantones tendrán el derecho, bajo reserva de aprobación de la Asamblea Federal, de atribuir al Tribunal Federal el conocimiento de las diferencias administrativas en materia cantonal.

Tanto el Tribunal Federal como las demás autoridades estarán obligadas a aplicar la legislación federal y los Tratados Internacionales.

La participación de los ciudadanos en la vida pública

Esta organización política que acabamos de analizar se asienta y completa con una serie de medidas de democracia directa y semidirecta, que son consustanciales a la organización política suiza tanto en el ámbito federal como cantonal. Decía Pérez Serrano que «si Inglaterra representa la libertad,

Suiza representa la democracia», ya que el rasgo más acusado del constitucionalismo helvético es su sentido democrático, que se hace efectivo a través de las formas de intervención directa de los ciudadanos suizos en la vida pública, además de las formas de participación propias de la democracia representativa. Por lo tanto, lo que caracteriza el régimen suizo, sobre todo, son las instituciones de democracia directa: el *landgemeinde*, el referéndum y la iniciativa popular²⁸.

Así, vemos cómo todos los suizos y suizas mayores de 18 años que no estén impedidos por causa de enfermedad o incapacidad psíquica, tienen derechos políticos a nivel federal. Todos tienen los mismos deberes y derechos políticos. Podrán tomar parte en la elección del Consejo Nacional y en las demás votaciones federales, así como proponer y firmar iniciativas populares y referéndum en materia federal²⁹.

En la actual Constitución se regulan la iniciativa y el referéndum:

Así, se contemplan diversos supuestos de iniciativa popular:

Iniciativa popular para la reforma total de la Constitución, 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden proponer la revisión total de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa. Esta proposición se someterá al voto del pueblo.

Iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución federal, 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la revisión parcial de la Constitución en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, bajo la forma de un proyecto escrito.

Cuando una iniciativa popular no respete el principio de unidad de la forma, el de unidad de la materia o las disposiciones imperativas de Derecho internacional, la Asamblea Federal la declarará total o parcialmente nula.

La iniciativa está sometida al voto de la población y de los Cantones. La Asamblea Federal recomendará su aceptación o rechazo. En este último caso, ésta podrá plantear un contraproyecto.

Iniciativa popular general, 100.000 ciudadanos con derecho de voto pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de disposiciones constitucionales o legislativas en un plazo de 18 meses a contar desde la publicación oficial de su iniciativa, que debe presentarse bajo la forma de una propuesta genérica.

Cuando una iniciativa no respete el principio de unidad de la forma, el de la unidad de la materia o las disposiciones imperativas de Derecho internacional, la Asamblea Federal la declarará total o parcialmente nula.

Si la Asamblea Federal aprueba la iniciativa, ésta elaborará las correspondientes modificaciones de la Constitución o de la legislación federal.

La Asamblea Federal podrá presentar un contraproyecto a las modificaciones que haya elaborado. Las modificaciones de naturaleza constitucional (pro-

²⁸ *Sistemas políticos actuales*, Santiago Sánchez González y Pilar Mellado Prado, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

²⁹ En la Constitución se especifica que los partidos políticos contribuyen a formar la opinión y la voluntad populares.

yecto o contraproyecto) se someterán a la votación de la población y de los Cantones, mientras que las modificaciones de naturaleza legislativa (proyecto y contraproyecto) se someterán a la votación de la población únicamente.

Si la Asamblea Federal rechaza la iniciativa, ésta la somete al voto de la población. Si la iniciativa es aprobada en votación popular, la Asamblea Federal elabora las correspondientes modificaciones constitucionales o de la legislación federal.

A continuación en el actual texto constitucional se recoge el Procedimiento aplicable en caso de votación sobre la base de una iniciativa y su contraproyecto:

Los ciudadanos con derecho de voto se pronuncian simultáneamente sobre:

- a) La iniciativa popular o las modificaciones elaboradas en base a una iniciativa popular.
- b) El contraproyecto de la Asamblea Federal.

Pueden aprobar ambos proyectos a la vez. Pueden indicar, en contestación a la cuestión subsidiaria, el proyecto al que dan preferencia en caso de que los dos sean aceptados. Tratándose de modificaciones constitucionales que hayan sido aprobadas, si, en contestación a la cuestión subsidiaria, uno de los proyectos obtiene la mayoría de votos de los votantes y el otro la mayoría de votos de los Cantones, el proyecto que entre en vigor será el que, en contestación a la cuestión subsidiaria, haya obtenido el porcentaje más elevado de votos de la población y de los Cantones.

Respecto al referéndum hay que distinguir los siguientes supuestos:

Referéndum obligatorio ³⁰, deberán ser sometidos a votación popular y de los Cantones:

- a) las revisiones de la Constitución;
- b) la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales;
- c) las Leyes Federales declaradas urgentes desprovistas de base constitucional y cuya validez sobrepase el año; estas leyes deberán someterse a la votación en el plazo de un año a partir de su adopción por la Asamblea Federal.

Deberán ser sometidos a votación popular:

- a) las iniciativas populares para la reforma total de la Constitución;
- b) el proyecto de ley y el contraproyecto de la Asamblea Federal relativos a una iniciativa popular general;
- c) las iniciativas populares generales rechazadas por la Asamblea Federal;

³⁰ Cuando la ratificación de un tratado internacional esté sometida a referéndum obligatorio, la Asamblea Federal podrá integrar las modificaciones constitucionales ligadas a la ejecución del tratado. Cuando la resolución mediante la cual quede aprobado un tratado internacional esté sometida a referéndum, la Asamblea Federal podrá integrar las modificaciones de ley ligadas a la ejecución del tratado.

- d) la cuestión de si se debe llevar a cabo una reforma total de la Constitución en caso de desacuerdo entre los dos Consejos.

Referéndum facultativo, si 50.000 ciudadanos con derecho de voto u ocho Cantones lo solicitan en un plazo de 100 días a contar desde la publicación oficial del acto, se someterán a votación popular:

- a) las Leyes Federales;
- b) *las Leyes Federales declaradas urgentes cuya validez sobrepase un año*;
- c) las disposiciones federales, en la medida en que la Constitución o la ley así lo prevean;
- d) los tratados internacionales que:
 - 1. tengan una duración indeterminada y no sean denunciabiles;
 - 2. prevean la adhesión a un organismo internacional;
 - 3. contengan disposiciones importantes que fijen las reglas de derecho o cuya ejecución exija la adopción de leyes federales.

Respecto a las mayorías requeridas, hay que tener en cuenta que los actos sometidos a la votación popular se aceptarán por mayoría de los votantes. Los actos sometidos a la votación popular y a la de los cantones necesitarán ser aprobados por la mayoría de los votantes y la mayoría de los Cantones para que se acepten. El resultado del voto popular en un Cantón representa la voluntad de éste.

Finalmente, no se puede olvidar que los Cantones de Obwalden, Unterwalden, Basilea (Ciudad y Campo), y de Appenzell (las dos Rodas) cuentan cada uno como un medio voto.

4.2. Los Cantones

Los Cantones son soberanos³¹ en los límites de la Constitución Federal y, como tales, ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal. Cada Cantón se dotará de una Constitución democrática. Ésta necesitará la aprobación de la población y deberá poder ser reformada si así lo solicitase la mayoría del electorado. Las Constituciones cantonales tendrán que estar garantizadas por la Confederación. Ésta podrá garantizarlas si no son contrarias al Derecho federal.

Como indica Jordi Jaria I Manzano³², la autonomía constitucional de los Cantones está reconocida expresamente en el artículo 45 de la nueva Cons-

³¹ La Constitución federal afirma la soberanía cantonal, aunque, por supuesto, se trata de una noción problemática y que ha sido puesta en cuestión en parte de la literatura jurídica dedicada al artículo 3. Sea como sea, según la Constitución federal, los Cantones son, en principio, soberanos, aunque bajo la reserva de las previsiones concretas de la Constitución. Esto quiere decir que, aparte de las competencias que la Constitución atribuya a la Confederación, los Cantones, cuando actúen por sí mismos, han de atenerse a los límites materiales que les impone la Norma Fundamental. Jordi Jaria i Manzano [«El Federalismo suizo, una respuesta a una sociedad plural», *RIAP* núm. 61 (I)].

³² «El Federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural».

titución federal y sería la expresión más clara de la soberanía cantonal a la que se refiere el artículo 3³³. Una Constitución cantonal es, según una opinión apenas discutida en Suiza, en cuanto a su contenido, una Constitución en sentido pleno³⁴, aunque, para perfeccionarse como norma en el marco del Estado federal, debe obtener de la Confederación la llamada garantía federal³⁵. Los Cantones constituyen el elemento de base del Estado federal que nace de su unión y que se compone de ellos. Son, por una parte, entidades autónomas que fundan un orden jurídico particular y, por otra parte, elementos de base del Estado federal en tanto que órganos de la Confederación³⁶.

La Confederación protegerá el Orden Constitucional de los Cantones. Intervendrá cuando el Orden sea alterado o amenazado en un Cantón y el Cantón en cuestión no esté en situación de preservarlo, sólo, o con la ayuda de otros Cantones.

Por otro lado, como ya señaló Hauriou, los Cantones tienen una personalidad internacional limitada en el sentido de que pueden celebrar tratados. Así, en el artículo 56 de la Constitución actual se establece que los Cantones podrán concluir tratados con otros países en el ámbito de sus competencias. Estos tratados no podrán ser contrarios ni al derecho ni a los intereses de la Confederación, ni al derecho de otros Cantones. Antes de concluir un tratado, el Cantón estará obligado de informar del mismo a la Confederación. Los Cantones podrán tratar directamente con autoridades de rango inferior de otros Estados; por lo demás, las relaciones del Cantón con otros Estados tendrán lugar mediante la intermediación de la Confederación.

Los Cantones en cuanto tales, tienen acceso a la vida federal, como ya hemos visto, a través del Consejo de los Estados, que constituye, según la fórmula clásica, una Cámara federal. Los Cantones están representados en dicha Cámara por dos Diputados cada uno y por uno cada uno de los llamados semi-Cantones, con independencia de la cifra de la población cantonal.

La organización política de la mayoría de los Cantones se asienta sobre instituciones de democracia representativa combinadas con fórmulas de democracia directa. Los órganos representativos de la estructura política cantonal son:

El Gran Consejo Cantonal

Es el órgano legislativo del Cantón, es elegido democráticamente (ya sea por sistema mayoritario o proporcional) por un período que varía según los Cantones. Por lo general, esta Cámara sólo puede ser disuelta en caso de

³³ Vid. Aubert, *Traité...*, op. cit., pp. 232 y ss.; Auer, Malinverni y Hottelier, *Droit constitutionnel...* op. cit., p. 60, y Hangartner, «Art. 3 der Bundesverfassung», op. cit., pp. 155-170.

³⁴ Vid., por todos, Kurt Eichenberger, «Von der Bedeutung und von den Hauptfunktionen der Kantonsverfassung», en VVAA, *Recht als Prozess und Gefüge. Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag*, Stampfli, Berna, 1981, p. 164.

³⁵ En cuanto al tratamiento de esta cuestión en la nueva Constitución, vid. Peter Forster, «El-gens-tändigkeit der Kantone, Vorrang und Einhaltung des Bundesrechts und Bundesgarantien», en T. Fleiner, Forster, Mistic y Thalmann, *Die neue schweizerische Bundesverfassung...*, op. cit., pp. 136 y ss.

³⁶ Vid. Auer, Malinverni y Hottelier, *Droit constitutionnel...* op. cit., p. 23.

reforma constitucional, aunque en algunos Cantones la disolución puede ser solicitada por un número determinado de lectores. Su estructura es monocameral y su función principal es la legislativa pero también tiene atribuidas competencias administrativas y judiciales.

Consejo de Gobierno

Es el órgano ejecutivo de los Cantones, que también recibe en otras ocasiones el nombre de Consejo de Estado o pequeño Consejo. Se compone de cinco o siete miembros elegidos por votación popular mediante un sistema mayoritario por un período de cuatro años. El Consejo de Gobierno puede ser removido por el gran Consejo cantonal, y en algunos Cantones se admite también la posibilidad de revocación popular, aunque apenas tiene aplicación práctica.

Al Consejo de Gobierno le corresponden, entre otras, las siguientes funciones: la gubernamental, la representación del Cantón ante la Confederación y ante los otros Cantones, el nombramiento por un año de su presidente, la organización de las votaciones populares y el envío de proyectos de ley al Parlamento cantonal.

Como hemos visto, el régimen político de los Cantones se asienta sobre la base de formas políticas republicanas representativas, pero que también pueden ser de democracia directa, como sucede todavía en algún Cantón. Así, por ejemplo, en los Cantones de Glaris y Appenzell Rhodes-Intérieures sigue existiendo la institución de democracia directa del *landgemeinde*, que es la reunión anual que tiene lugar el último domingo de abril o el primero de mayo de todos los electores del Cantón, previéndose incluso sanciones para los que sin causa justificada no concurran, y que actúa, a modo de asamblea legislativa y de gobierno. Además de esta reunión ordinaria la *landgemeinde* se puede reunir en sesión extraordinaria a petición del gran Consejo cantonal o de cierto número de municipios o si así se acuerda en la sesión ordinaria. En líneas generales, corresponde a la *landgemeinde* las siguientes funciones:

- a) legislativas: revisión de la Constitución cantonal, aprobación de los proyectos de ley, aprobación del presupuesto cantonal;
- b) concesión de la ciudadanía y creación y supresión de los cargos y empleos;
- c) electorales: la *landgemeinde* elige al consejo de gobierno del Cantón, a los jueces de los tribunales principales y a los altos funcionarios.

Por último, hay que señalar que la *landgemeinde* ha podido subsistir gracias al reducido número de habitantes de ambos Cantones. Por último, conviene recordar la afirmación de Lowenstein respecto a esta institución de democracia directa al sostener que las *landgemeinden* han de ser consideradas en la actualidad piezas de museo más que una técnica eficaz de gobierno.

4.3. Las relaciones entre la Confederación y los Cantones: la distribución de competencias

Las relaciones entre la Confederación y los Cantones se asientan sobre los siguientes principios:

- 1.º) La Confederación y los Cantones se apoyarán mutuamente en el cumplimiento de sus deberes y colaborarán entre ellos.
- 2.º) Se deberán respeto y mutua asistencia. Se prestarán recíprocamente ayuda administrativa y judicial.
- 3.º) Los conflictos entre Cantones, o entre Cantones y la Confederación, se solucionarán en la medida de lo posible por medio de negociación o mediación.
- 4.º) Los Cantones participarán en aquellos casos previstos por la Constitución, en las tomas de decisión de la Confederación, especialmente en cuanto a la elaboración de la legislación.
- 5.º) La Confederación informará en un tiempo razonable y detalladamente a los Cantones sobre sus proyectos; la Confederación consultará a los Cantones cuando éstos se vean afectados en sus intereses.
- 6.º) Los Cantones aplicarán el Derecho conforme a la Constitución y la Ley.
- 7.º) La Confederación otorgará a los Cantones un margen de acción amplio como sea posible y tomará las particularidades cantonales en consideración.
- 8.º) La Confederación asumirá la carga financiera que se desprende de la aplicación del Derecho federal mediante la adjudicación a los Cantones de suficientes fuentes de financiación y procurará una compensación financiera equitativa entre Cantones.
- 9.º) El Derecho federal prima siempre sobre el Derecho cantonal que le sea contrario. La Confederación velará por que los Cantones respeten el Derecho federal.

Finalmente, hay que destacar, como ya lo hemos hecho a lo largo de este trabajo, que la Confederación garantizará la independencia de los Cantones.

En cuanto al denominado «Federalismo horizontal»³⁷, referente a las relaciones entre los Cantones, vemos cómo en el actual texto constitucional se

³⁷ El federalismo horizontal, es una ley quasi «mecánica» del federalismo: cuanto más llegan a colaborar eficazmente entre ellos los Estados miembros, de manera horizontal, para tratar problemas relevantes de sus competencias comunes, menos deberá el escalón federal ponerse en su lugar para hacerlo. Una cooperación horizontal que funciona bien es una garantía contra una centralización progresiva del sistema político (esto vale tanto para los Estados unitarios o «regionalistas» como para los Estados federales).

En Suiza, que en principio era una confederación de Estados, algunos de estos instrumentos de cooperación entre Cantones existen desde hace mucho tiempo: éstos son, especialmente, los «concordatos». Otros han venido más recientemente a completarlos.

Los concordatos inter-cantones

Desde hace siglos, los Cantones, Estados soberanos, han regulado entre ellos una parte de sus relaciones con la conclusión de tratados en sus ámbitos de competencias, que se llaman concordatos (o convenciones).

recogen los principios fundamentales que rigen las mismas. Así, los Cantones podrán realizar acuerdos entre ellos, así como crear organizaciones e instituciones. Podrán llevar a cabo de manera conjunta tareas de interés regional. La Confederación podrá participar en dichos acuerdos dentro de los límites de sus competencias. Los acuerdos entre los Cantones no podrán ser contrarios al Derecho o a los intereses de la Confederación o de otros Cantones. La Confederación será informada de los mismos.

Por último, en cuanto a las relaciones entre la Confederación y los Cantones hay que señalar que además de observarse una clara tendencia hacia el federalismo cooperativo³⁸ también, como consecuencia de las dos guerras

Estos concordatos sólo conciernen, a veces, a algunos Cantones. Es preciso, en efecto, que haya entre ellos un mínimo de intereses comunes, a menudo sostenidos por una proximidad geográfica. Por el contrario, es más raro que los concordatos conciernan a todos los Cantones suizos. Esta forma de relación entre Cantones era muy típica de la antigua Confederación, anterior a 1848, que, junto a órganos comunes poco desarrollados, no existía, de hecho, más que por un amontonamiento de estos tratados entre Cantones que formaban un conjunto «de geometría variable», ya que algunos estaban lejos de haber concluido tratados de esta naturaleza con los otros miembros de la Confederación. En el extremo, se encontraban también Estados independientes, como Ginebra, no formalmente miembro de la Confederación, sino aliada política de varios de sus Estados miembros.

Hoy, todo Concordato intercantonal (*Konkordat* en alemán, *Concordato* en italiano) está sometido al Derecho federal. Debe ser ratificado por los Parlamentos de los Cantones implicados, así como por la autoridad federal, que avala su conformidad al Derecho federal. Es susceptible de recurso ante el Tribunal Federal (el Tribunal Constitucional suizo). Se enumeran los asuntos más diversos: asistencia judicial en materia civil (1975) y penal (1992), prohibición de ventajas fiscales (1948), ejercicio y vigilancia de la caza (1978), etc. Muchos regulan cuestiones de vecindad, así, el Concordato sobre la pesca en el Lago Lemán entre los Cantones ribereños de Ginebra, de Vaud y del Valais (1999) o su equivalente sobre la pesca en el Lago de Neuchâtel entre los Cantones de Neuchâtel, de Vaud y de Fribourg (2003). También se podrían citar otros ejemplos, particularmente en el terreno de la educación, con la creación, por ejemplo, de una Escuela Superior pedagógica común de formación de enseñantes, de los Cantones de Berna, Jura y Neuchâtel (Concordato de 2000) o de una Escuela Superior técnica especializada entre los seis Cantones francófonos de Friburgo, Ginebra, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud (Concordato de 1997).

Las Conferencias intercantionales

Los Ministros cantonales se reúnen regularmente, coincidiendo con las «Conferencias de directores cantonales», para coordinar sus actividades en la materia específica que les concierne. Estas Conferencias revisten una importancia particular en los ámbitos donde la soberanía ha sido ampliamente cantonal, así en materia de educación (armonización de los calendarios, programas y sistemas escolares, equivalencia de las formaciones, etc.). Ellas sirven también para armonizar las posiciones de los Cantones sobre un asunto particular a fin de defender una opinión común de los Cantones frente a la Confederación.

Desde hace una decena de años, los Cantones se han dotado de un nuevo instrumento de concertación. Así, ha sido creada, en 1993, la «Conferencia de los Gobiernos cantonales», cuyo secretariado está en Berna y que reúne cuatro veces por año en asamblea plenaria a todos los ejecutivos cantonales de Suiza, representado cada uno por un Ministro. Más allá de la política exterior y los asuntos europeos, esta Conferencia está activa igualmente en las materias clave del reparto financiero y de la reforma del federalismo suizo.

Instrumento del federalismo horizontal, la Conferencia fue creada por una Convención firmada el 8 de octubre de 1993 entre todos los Cantones, y su funcionamiento es financiado enteramente por ellos, proporcionalmente a su número de habitantes. El Gobierno suizo (Consejo federal) es, según los términos del Concordato (art. 3), «invitado» a participar en las sesiones. Él puede también hacer propuestas allí. (*Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial*», François Saint-Ouen.)

³⁸ Tradicionalmente, el Estado federal suizo es relativamente débil, aunque sus medios y sus competencias han podido desarrollarse en el curso del tiempo. Está dotado, en todo caso, de una administración poco numerosa, que no tiene medios para asegurar por sí misma la puesta en funcionamiento y la buena ejecución de las leyes y de la reglamentación federales en el conjunto del territorio.

mundiales, comenzó un proceso de centralización. Así, las instituciones federales recibieron una serie de amplios poderes durante los períodos de 1914 a 1921 y de 1939 a 1945 que implicaron una ampliación de la esfera de competencias del Estado federal fundamentalmente en el ámbito económico y social. Este proceso se consolidó en 1947 mediante una revisión de la Constitución a través de la cual se llevó a cabo un abandono parcial de la política liberal absoluta practicada hasta ese momento. Como recuerden Hauriou y Loewenstein el único punto en el que se han opuesto resistencias a dicha política de centralización ha sido el fiscal. Así, vemos cómo durante las dos guerras mundiales se hizo patente la insuficiencia de las fuentes indirectas y por este motivo se adoptaron una serie de medidas excepcionales que permitieron establecer ciertos impuestos directos en beneficio de la federación, pero a partir de 1945 se planteó el problema de estabilizar esta nueva situación fiscal; ya que desde la última guerra el Gobierno federal ha intentado sin éxito dar carácter definitivo a estas medidas excepcionales. Un primer proyecto en este sentido fue rechazado por el pueblo en 1950, posteriormente en 1953 mediante referéndum se rechazó por la gran mayoría de la población una ley que pretendía nuevamente consolidar ciertas recaudaciones directas; sólo se votaron fuentes fiscales excepcionales por un período de doce años. Una vez transcurrido éste, se prorrogó dicha situación hasta 1974 mediante una Ley del 27 de septiembre de 1963. La Constitución de 1974 tampoco recogió un auténtico sistema de impuestos directos en beneficio de la Federación, por haberse opuesto el pueblo a su establecimiento definitivo. La actual Constitución dispone que la Confederación tendrá la potestad de percibir los impuestos directos: de hasta un 11,5 por ciento sobre los ingresos de las personas físicas; de hasta un 9,8 por ciento sobre los beneficios netos de las personas jurídicas; de hasta un 0,825 por mil del capital y de las reservas de las personas jurídicas. En el momento de fijar las tarifas se tendrá en cuenta, de forma apropiada, la carga que constituyen los impuestos directos establecidos por los Cantones y municipios. Los efectos de la progresión en frío sobre el impuesto que grava los ingresos de las personas físicas serán compensados periódicamente. Los impuestos se fijarán y percibirán por los Can-

En contraposición, los Cantones, que son Estados más antiguos que la Confederación, disponen generalmente de una administración bastante dotada. Ésta prepara y ejecuta, en primer lugar, las decisiones que son de la competencia del Cantón (Derecho cantonal). Pero ella está encargada igualmente, en cooperación con las autoridades federales, de la ejecución del Derecho federal. Hay ahí una situación de colaboración cotidiana entre las administraciones federal y cantonales, que distingue al federalismo suizo del sistema americano, que está basado sobre una mayor separación de papeles entre las grandes Agencias federales y las administraciones de los Estados de la Unión.

Se llama a este sistema «federalismo de ejecución». Permite a los Cantones, responsables, en definitiva, en gran parte de la buena aplicación del Derecho federal, estar en diálogo constante con las autoridades federales desde la elaboración de las leyes, y también promover sus intereses y comunicar su apreciación de la situación.

Todos estos instrumentos típicos del federalismo vertical están a la vez completados e íntimamente ligados a los mecanismos del federalismo horizontal, los cuales muestran la capacidad de auto-organización de los Cantones entre ellos, frente al Estado federal. (*Suiza: un ejemplo federalista de descentralización territorial*), François Saint-Ouen.)

tones. Tres décimas partes del producto bruto del impuesto se atribuirán a los Cantones; un sexto como mínimo de esta cuota será destinado a la compensación financiera entre Cantones.

Respecto a la distribución de competencias con carácter general se pueden establecer tres tipos: exclusivas de la Confederación, compartidas entre la Confederación y los Cantones (en este caso hay que distinguir dos supuestos: las cuestiones que regula la Confederación y ejecuta de forma conjunta con los Cantones y, por otro lado, las que regula el Derecho de la Confederación y cuya ejecución se atribuye a los Cantones) y, finalmente, las competencias exclusivas de los Cantones.

En relación con la distribución de competencias entre la Confederación y los Cantones, recogida en la actual Constitución, como indica Peter Widmer³⁹, el reparto de competencias es completo, es decir, no contiene ninguna laguna. Así, partiendo de esta ausencia de lagunas, la nueva Constitución federal fija dos principios esenciales en cuanto a la distribución de competencias: una cláusula residual a favor de los Cantones, recogida en el artículo 3 de la actual Constitución, consistente en que los Cantones ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal y el principio de subsidiariedad, en virtud del cual la Confederación asumirá aquellas funciones que deban ser reguladas de manera uniforme (art. 42.2 de la Constitución de 1999). Según Joseph Voyame⁴⁰, este último principio resulta claro sólo a nivel abstracto porque presenta ciertas dificultades determinar qué es lo que requiere una regulación unitaria además de la dificultad de adoptar soluciones concretas al utilizar el principio como canon de interpretación.

Según Urs Thalmann⁴¹, el principio de subsidiariedad debería ser, en realidad, el fundamento para una interpretación restrictiva de las competencias federales; por lo tanto, el artículo 42.2 debería haber precisado que la Confederación sólo debería asumir las materias necesitadas de regulación, ya que sin la expresión «sólo» parece que el artículo 42.2 se puede interpretar de modo extensivo siendo contradictorio con la finalidad que se pretende al recoger dicho principio. Pese a la existencia de ambos principios no se puede hablar de una delimitación definitiva de las competencias estatales. Este sistema, que se basa en la existencia de competencias concurrentes, ya que mientras la Federación no haga uso de sus atribuciones, los Cantones pueden intervenir en dicho ámbito, a reserva de que una actuación posterior pueda convertir en inválidas dichas normas de los Cantones, es una nota típica del federalismo germánico (funciona de manera parecida en Austria y Alemania).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que los principios citados no excluyen futuras modificaciones de la Constitución dirigidas a ampliar el ámbito de competencias. En relación con esta cuestión conviene preguntarse, como señala Jordi Jaria i Manzano, qué sucede cuando la Federación va más allá de su ámbito competencial sin modificar la Constitución. Aquí sur-

³⁹ *Normkonkurrenz und kompetenzkonkurrenz im schweizerischen bundesstaatsrecht.*

⁴⁰ *Le Principe de Subsidiarité dans la Répartition des Tâches entre Confédérations et Cantons.*

⁴¹ *Subsidiaritätsprinzip und kompetenzverteilung.*

ge un tercer principio fundamental en la distribución de competencias que, además, es ajeno a otros sistemas federales, donde el control de constitucionalidad garantiza la distribución de competencias derivada del texto fundamental. Se trata del principio *bundesrecht bricht kantonales recht*, que la Constitución recoge en el artículo 91: «Tanto el Tribunal federal, como las demás autoridades estarán obligadas a aplicar la legislación federal y los Tratados Internacionales.»

Este principio implica que en determinados casos las normas de los Cantones válidas dictadas dentro del ámbito competencial de los mismos pasan a ser no válidas al entrar en contradicción con el Derecho federal sin que la Constitución haya sido reformada. Es decir, la Federación puede ir más allá del ámbito competencial que le atribuye la Constitución sin que los Cantones puedan reaccionar promoviendo la anulación de la norma con rango de ley que se dicta sin disponer de la atribución competencial. Según la exposición clásica de Walter Burckhardt⁴², el principio actúa en dos situaciones:

- a) Cuando la Federación es competente, pero, en principio, no hace uso de su competencia. En este caso, los Cantones pueden legislar a falta de legislación federal, pero a partir del momento en el que la Federación ejerce la facultad constitucionalmente atribuida, las normas cantonales en aquello en que se opongan a la normativa federal se convierten en no válidas.
- b) Cuando la Confederación sobrepasa los límites de su ámbito competencial dando lugar a que una norma federal con rango de ley que resulta inconstitucional al vulnerar la distribución de competencias recogida en la Norma Fundamental permanece válida y anula el Derecho cantonal dictado en el ejercicio de las competencias que la Constitución deja a los Cantones.

Por lo tanto, la validez de las leyes federales suizas no depende de que traspasen o no los límites competenciales de la Federación, ya que el Tribunal Federal únicamente podrá examinar si las normas cantonales tienen o no rango de ley o las normas federales en el caso de que no sean leyes han sido dictadas más allá de los límites competenciales del poder del que emanan, pero, en cambio, no podrá hacerlo en ningún caso con las leyes federales, que le vinculan y que, por lo tanto, no puede declarar inválidas. Todo ello de conformidad con el anteriormente expuesto artículo 191 de la Constitución: «Tanto el Tribunal Federal, como las demás autoridades estarán obligadas a aplicar la legislación federal y los Tratados Internacionales»⁴³.

Por lo tanto, la garantía del pluralismo suizo se asienta sobre las bases del Federalismo y democracia como pilares sobre las que reposa el entramado institucional del sistema.

⁴² *Eidgenössisches Recht*.

⁴³ Como Suiza no tiene un sistema especial de justicia constitucional y las funciones correspondientes se ejercen por la jurisdicción ordinaria, es de aplicación aquí el artículo 191 de la Constitución que expresa precisamente la vinculación del Tribunal Federal a las leyes federales.