

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio; GARCÍA SORIANO, María Vicenta, *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002 203 pp.

La entrada en vigor de la nueva Constitución suiza de 1999, fruto del proceso constituyente finalizado ese mismo año, ha contribuido a llamar la atención sobre un régimen constitucional tan peculiar y desconocido como modélico, el constitucionalismo suizo. El mérito de la obra que ahora recensamos, fruto del trabajo conjunto de las profesoras de la Universidad de Valencia, Remedio Sánchez Ferriz y M.^a Vicenta García Soriano, no se encuentra por tanto sólo en la virtud de colmar una laguna en nuestra doctrina —por la escasa atención que la doctrina española ha prestado al fenómeno suizo— sino principalmente «por el interés que siguen ofreciendo sus peculiaridades no sólo a la hora de plantear alternativas (o complementos) a las más decisivas instituciones representativas y su crisis (cual es el caso de la participación política y su monopolización por los partidos políticos) sino también para las propuestas, aun no bien definidas, de su futura vida política en común en el seno de la nueva Unión Europea» (páginas 17 y 18 de la obra).

En efecto, como observa Häberle, toda Europa «tiene muchas razones para considerar seriamente a Suiza como laboratorio de buena práctica constitucional»¹. Existen, al menos, tres aspectos de la teoría

constitucional suiza que se nos ofrecen como modelo para el vigente constitucionalismo; como observan las propias autoras, ya no reducido al de los Estados nacionales, sino al de la incipiente Unión política Europea. Al ejemplar desarrollo en Suiza de la cultura de los derechos fundamentales, del federalismo y de los elementos de la democracia refrendaria se une además el extraordinario respeto que la libertad lingüística ha tenido en Suiza como elemento de tutela de las minorías y como derecho cultural colectivo.

El estudio comienza, en buena lógica, por la historia constitucional Suiza. Si toda Constitución es hija de su tiempo, y no se explica sin conocer sus precedentes históricos, mayores razones, como veremos, se da en el caso suizo. Sólo cuando se ha comprendido la historia constitucional de un pueblo se está en condiciones de analizar su Constitución; así se explica la introducción histórica. A continuación, al exponer el concreto Derecho constitucional emanado de la nueva Carta Magna, destacan, como hemos señalado, los tres aspectos especialmente modélicos del régimen constitucional suizo, la declaración de derechos, el sistema federal y los mecanismos de democracia directa y semidirecta. La investigación se completa con un

1 HÄBERLE, P, «La Svizzera come laboratorio, politica costituzionale in vista della futura gran-

de Europa», *Quaderni Costituzionali*, n.º 3, 1991, p. 631.

análisis de los órganos de la Federación (el Poder Ejecutivo, la Asamblea Federal y el Tribunal Federal) y un apunte sobre la teoría y la realidad del régimen político helvético (en lo que hace referencia a la revisión de la Constitución, las relaciones entre poderes y los partidos políticos suizos).

1. El constitucionalismo histórico suizo

Si la Constitución jurídica viene condicionada por la realidad histórica², hemos de tener muy en cuenta desde el principio que, como observa García Pelayo, la historia constitucional suiza, «al igual que la de aquellos países que no conocieron el absolutismo es preciso comenzarla en la Edad Media»³. Ello será determinante para comprender la instauración de mecanismos de democracia directa que ya desde entonces se practicaban en la República Helvética.

Cobra sentido por lo tanto que las autoras se remonten hasta mediados del siglo XIII, pues la primitiva alianza de los condados antiguos contra los Habsburgos «delinea los grandes trazos del futuro régimen político suizo; ya en 1309 consiguen de sus señores una carta que les otorga sus derechos» (p. 33). En esta etapa va surgiendo una legislación común a partir de diversos pactos. A lo largo del siglo XV la Confederación se va ampliando y los territorios conquistados conservan sus propios derechos y franquicias. El final del siglo XVIII se caracteriza por la expansión de las ideas revolucionarias francesas «que encuentran un terreno fértil en Suiza; los intelectuales fueron seducidos por las reglas del derecho natural, del principio de igualdad, de la libertad y del principio de unidad de una patria» (p. 38). La Constitución de 1848, por último, introduce el ré-

gimen federal vigente, así como grandes avances en derechos fundamentales.

2. La declaración de derechos en la Constitución de 1999

La buena técnica en la expansión de los derechos en la Constitución suiza se manifiesta claramente en cómo ésta expresa «las diversas dimensiones de los derechos subjetivos y de las libertades» (p. 46). En primer lugar se recogen los derechos fundamentales propiamente dichos, que incluyen los derechos de la edad tecnológica, los derechos de autodeterminación informativa, la libertad específica de medios de comunicación social y la mención expresa a la igualdad entre hombres y mujeres, específicamente en cuanto a la igualdad de sueldo. A estos primeros derechos se unen los derechos políticos y de ciudadanía, que merced al régimen constitucional suizo, cobran un específico valor; como señalan las autoras, «las peculiaridades del federalismo y la concepción democrática desde la base (...) se materializa en la especial vinculación del ciudadano a las comunidades políticas de base, de suerte que la ciudadanía federal le viene atribuida automáticamente» (p. 56). En último lugar se recogen los denominados fines sociales, que no difieren de nuestros principios rectores más que por una mayor parquedad y por su vinculación a las competencias, funciones y deberes de los diversos poderes públicos territoriales.

3. El federalismo cooperativo y la democracia directa

El federalismo suizo, como observan las autoras, es un federalismo en el origen en el que, como en Estados Unidos, el

2 HESSE, K, *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 70.

3 GARCÍA PELAYO, M, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Alianza Editorial, 1993, pp. 521, 522.

poder central deriva de las previas formaciones territoriales soberanas; fueron los entes primitivos los que decidieron unirse en una Federación superior. Ello explica la amplia descentralización existente y el que ésta se acepte con naturalidad. Esta descentralización no conflictiva permite, de un lado, la configuración del nuevo federalismo como un federalismo cooperativo; del otro, la propia extensión de la democracia.

Como es conocido, el federalismo clásico o dual implica una rígida separación de poderes; el federalismo cooperativo o nuevo federalismo «trata de superar la técnica de la separación formal y absoluta de competencias (...) resaltando la interdependencia y mutua influencia»⁴. Pues bien, la asunción por el régimen constitucional suizo de este tipo de federalismo mediante técnicas de cooperación, analizadas ampliamente por las autoras, evidencia la incorporación de Suiza al plano más avanzado de construcción federal. Pero a su vez, y esto es quizá aún más importante, ha permitido desarrollar sobre todo a los entes territoriales menores instituciones de democracia directa que dotan al régimen suizo de una mayor legitimidad. Quizá sea el régimen constitucional suizo el que refleja de una manera más clara la íntima conexión entre federalismo y democracia.

4. La democracia directa

Las manifestaciones de democracia directa apenas han llamado la atención a la doctrina constitucionalista española. Cier-

tamente, cabe comprender tal carencia por el escaso relieve que la Constitución española concede a dichas manifestaciones; algo que, por lo demás, pese a las críticas que cabe hacer por ello, es criterio generalizado en el Derecho constitucional comparado. Sin embargo, esto no nos debe hacer olvidar que en la dialéctica democracia directa-democracia representativa ésta aparece desde la más pura y que es únicamente desde «esta impresionante y obligada claudicación de la lógica de la razón del iusnaturalismo pactista ante la lógica de la historia, y que el propio Rousseau no puede por menos de reconocer»,⁵ de donde surgirá el constitucionalismo representativo. Suiza, sin embargo, conserva como rasgo central de su régimen constitucional instituciones de democracia directa y semidirecta. La peculiaridad del constitucionalismo histórico suizo, como es conocido, contribuye decisivamente a ello. Las profesoras Remedio Sánchez Ferriz y M.^a Vicenta García Soriano explican con la máxima claridad esta particular forma de democracia. Distinguen, en primer lugar, entre institutos de democracia directa y semidirecta. En aquéllos el pueblo no solo goza de competencias electorales, sino que ejerce directamente las mismas; citan como ejemplo de este tipo de democracia exclusivamente la *Landesgemeinde*. Los institutos de democracia semidirecta dependen en última instancia de la voluntad de un órgano del Estado; cabe citar entre ellos el referéndum y la iniciativa.

En la *Landesgemeinde* la totalidad del cuerpo electoral ejerce efectivamente mediante una asamblea ordinaria al aire li-

⁴ TAJADURA TEJADA, J, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Madrid: Granada, Comares, 2000.

⁵ DE VEGA, P, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid: Tecnos, 1999, p. 18. En efecto, si la democracia es una unidad entre el sujeto y el objeto del poder político, la democracia más

pura —la directa— ahonda en esta unidad hasta transformarla en identidad, GARCÍA PELAYO, M, *Derecho Constitucional Comparado*, *op. cit.*, p. 175. Consiguientemente, dentro de ella no ha lugar para la representación. La soberanía, dice Rousseau, no puede ser representada por la misma razón de que no puede ser enajenado.

bre diferentes funciones: legislativas, (revisión de la Constitución, aprobación y en algunos casos discusión de los proyectos de ley, aprobación del presupuesto) y electorales (elección del Consejo ejecutivo del Cantón, de los tribunales principales, de los funcionarios superiores).

El derecho reconocido al pueblo y a los cantones de pronunciarse en última instancia sobre la adopción o rechazo de un texto legislativo o constitucional se articula a través del primer instituto de democracia semidirecta, el referéndum. Recogido en el artículo 141 de la Constitución, explican las autoras cómo permite someter a votación del pueblo, a petición de 50.000 ciudadanos y ciudadanas con derecho de voto, o de ocho cantones, leyes federales, sentencias federales y ciertos tratados internacionales. Se prevén tres modalidades de referenda en la Federación; también en los diferentes cantones (en éstos resulta además especialmente rica la variedad de referenda previstos). Si el referéndum tiene lugar al final del proceso, observan las autoras, la iniciativa, segundo instituto de democracia directa, «se sitúa al inicio del mismo, lo estimula, permite a una parte de la población, que de uno u otro modo no podría acceder al sistema, introducir un tema en la agenda política, obligando a las elites políticas a tomar en consideración los problemas que preocupan a los ciudadanos» (pp. 89, 90). Introducido ya en 1891, la vigente Constitución lo prevé en su artículo 138. Si bien está limitado por algunos mecanismos que condicionan la posibilidad de acceso al mismo (número de firmas, plazo de presentación), no tiene vedado ningún ámbito, ni siquiera la revisión parcial de la Constitución. El gráfico contenido en la página 92 de la obra recensionada nos permite hacernos una idea del porcentaje de iniciativas realizadas, votadas y rechazadas y de su nivel de éxito. Observan las autoras, por último, cómo en algunos cantones subsiste la institución conocida como revocación popular, «re-

ferida tanto a las Cámaras en su conjunto como respecto de los Comités ejecutivos» (p. 92) que permite al pueblo exigir la dimisión de sus representantes.

5. Los órganos de la Federación y la realidad constitucional suiza

Al gobierno directorial suizo, que desde 1959 se forma por una coalición de dos socialistas, dos radicales, dos demócrata cristianos y un agrario, dedican las autoras el primero de los análisis. Este peculiar gobierno que actúa conjuntamente y no es políticamente responsable ante el Parlamento, detenta las competencias propias de un Gobierno de un Estado moderno.

La Asamblea Federal, sin embargo, es la autoridad suprema de la Confederación; consta de dos Cámaras cuya representación es la típica de los Estados federales: la Cámara que representa al pueblo suizo, denominado Consejo Nacional, y el Consejo de los Estados, que representa a los Cantones. Al funcionamiento de ambas cámaras dedican las autoras serias y originales reflexiones, para pasar a estudiar, en último lugar, el Tribunal Federal. Máxima autoridad judicial de la Confederación, conoce de los litigios surgidos «entre los Cantones, entre la Confederación y los Cantones, entre las personas privadas y la Confederación así como de las causas de expropiación» (p. 117). También es competente para conocer los recursos relativos a los derechos fundamentales.

El estudio del régimen político helvético termina con un imprescindible examen de la realidad constitucional suiza. En primer lugar, examinan las relaciones entre órganos constitucionales y así entre el Consejo Federal y la Asamblea Federal; destaca la preeminencia del Consejo Federal. Especial interés tiene el análisis de la vida de los partidos políticos suizos, que se caracterizan por la falta de disciplina y de cohesión, algo que solo se explica

por las ya analizadas peculiaridades del régimen político suizo. En efecto, el propio sistema electoral refuerza la autonomía del diputado; «con gran frecuencia, el elector escoge candidatos de manera individual y no tal como se presentan en las listas de partido; por consiguiente quienes resultan elegidos no deben su elección únicamente a un partido que los ha podido colocar en situación más o menos ventajosa» (p. 131). La referencia que realizan las autoras a datos estadísticos en sus conclusiones nos ayuda a comprender mejor la incidencia de los mecanismos de democracia directa y del propio federalismo en el constitucionalismo suizo. Podemos constatar con ello en términos generales la mejor salud democrática suiza, ello constituye en definitiva la mejor prueba de lo acertado del trabajo realiza-

do y de lo conveniente por ello de su lectura.

ABSTRACT. *The book from the Professors Remedio Sánchez Ferriz and M.^a Vicenta García Soriano analyze the swiss constitutional regimen, after the new Carta Magna from 1999. The book analyze the swiss constitutional history as a prelude to examing the new Constitution: the declaration of rights, the direct democracy, the constitutional separation of powers and the constitional reality.*

Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES
*Profesor Ayudante de Derecho
Constitucional
UNED*