

# CONFEDERACIÓN SUIZA

*Experto*

**Sr. Urs Thalmann**

## I. CUESTIONES GENERALES

### 1. ¿Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

Las cinco denominaciones oficiales:

Latín: Confederatio Helvetica

Alemán: Schweizerische Eidgenossenschaft

Italiano: Confederazione Svizzera

Francés: Confédération Suisse

Romantsche: Confederaziun Svizra

A pesar de su nombre, el sistema Suizo es una federación y no una confederación.

### 2. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

Con la excepción de un periodo relativamente corto durante la ocupación francesa bajo Napoleón Bonaparte (1798 – 1803), Suiza nunca ha sido un país unitario. Con la fundación del estado federal en 1748 comenzó por primera vez una centralización por pasos pequeños y a largo plazo que dura hasta ahora. Antes de esto, Suiza había sido una confederación de estados soberanos. La lenta integración, que comenzó con una federación en 1848 con extremadamente pocas competencias centralizadas, puede ser vista como la única manera de mantener juntos los cantones tan diversos tanto en su cultura general, como también en la posición política de sus respectivos líderes políticos.

### 3. La descentralización, ¿Fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?

Ver respuesta a la pregunta 2.

### 4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

En Suiza no existe una teoría generalmente reconocida sobre los motivos históricos y la razón por la cual se mantiene hasta ahora un sistema federal. Analizando la historia, el sistema histórico resulta de un compromiso entre las fuerzas progresistas liberalistas que tenían en general como ejemplo un estado según las filosofías de la revolución francesa, y las fuerzas conservadoras con ideales fundados en el sistema feudal y que buscaban que Suiza permanezca lo más descentralizada posible, es decir una confederación. La respuesta se vuelve más complicada si se buscan las razones profundas del por qué Suiza se quedó descentralizada a tal grado, que según varios estudios comparativos se la identifica como uno de los países más descentralizados del mundo. Según una teoría convincente, lo que mantiene a largo plazo tal grado de descentralización, es la diversidad cultural entre las diferentes regiones, caracterizada por diferencias lingüísticas, religiosas, económicas, sociales y de tradición política, para nombrar solamente las más importantes. Otro aspecto muy importante es un elemento de la tradición política que se encuentra en una gran parte de las regiones suizas. Esta tradición es la de una organización política en muy pequeñas unidades y se la debe al hecho, de que durante los siglos antes de la fundación del estado federal muchas partes del territorio suizo no fue ocupado por una de las grandes dinastías Europeas.

### 5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

Solo cito las etapas importantes bajo la perspectiva de la descentralización política:

**Antes de 1798:** “Alte Eidgenossenschaft” (Confederación Antigua): Una confederación en el sentido propio del término, basado en su mayoría en pactos de defensa entre las diferentes autoridades de los Estados. Caracterizado por todo tipo de desigualdades hereditarias entre individuos y entre regiones. Su único órgano central: La Dieta Federal.

**1798 - 1803:** República Helvética. Con más detalle:

1798 - 1802: Primera Constitución Helvética, introducida bajo la ocupación Francesa y apoyada por primeras fuerzas liberalistas en Suiza. Trajo inestabilidad política por la fuerte resistencia de los

1802-1803: Segunda Constitución Helvética, introducida bajo la ocupación francesa. La particularidad: Estuvo aceptada en un referéndum general con la especialidad de que los votos vacíos eran contados como votos afirmativos. Fracásó igual por la resistencia conservadora federalista.

**1803-1813:** “Mediación”. Primera Constitución Federal, también impuesta por el Cónsul Bonaparte. En la práctica, este estado federal funcionó otra vez de manera muy parecida como la Confederación Antigua. Lo que más unía los cantones no era la Constitución, pero la dependencia de cada uno de Francia.

**1813 - 1847:** Después del fracaso de Bonaparte, los Estados Suizos se independizaron de nuevo y quedaron hasta 1815 en una unión aún mas débil que la unión antes de 1798. En **1815**, se estableció un nuevo “Bundesvertrag” (Tratado Federal) que duró hasta 1848. La primera etapa hasta 1830 se denomina como el tiempo de la “Restauración” porque se estableció otra vez un sistema muy parecido al de la Confederación Antigua. A partir de **1830** varios cantones comenzaron a introducir las ideas liberales en sus constituciones lo cual representa un espejo del espíritu revolucionario en este tiempo y que se identifica como el tiempo de la “Regeneración”.

**1847** Guerra civil entre ocho cantones dominados por conservadores católicos y la Confederación dominada por 12 cantones progresistas en la Dieta Federal (dos cantones no podían votar). Gracias a la debilidad estratégica de los cantones católicos conservadores, la confrontación armada duró solamente tres semanas y costo 113 vidas, lo que es sorprendente si se toma en cuenta que se enfrentaban dos armadas de 30 mil y 50 mil soldados. La guerra terminó con la capitulación de los conservadores.

**1848** Introducción de la Constitución federal por decisión mayoritaria en la Dieta Federal (sin la unanimidad que hubiera sido necesaria como para unir los estados previamente soberanos a un nuevo estado constitucional). Las novedades:

Unión en un estado constitucional moderno (separación de poderes pero con predominancia del poder legislador, democracia representativa, garantía de derechos fundamentales e igualdad entre individuos).

Parlamento bicameral con igual representación de cantones en una cámara y representación según la población en la otra cámara, con poderes iguales para las dos cámaras (mantenido hasta hoy).

Órgano ejecutivo colegial (mantenido hasta hoy)- Solamente leve centralización de competencias. Las competencias más importantes eran una competencia casi exclusiva sobre la política exterior y una competencia concurrente para la defensa militar. Algunas de las otros competencias eran el monopolio sobre los servicios de correo y telégrafo y el derecho de establecer propias universidades. La poca importancia de la centralización para la vida diaria de la población era con mucha probabilidad la base más importante para la aceptación de la nueva constitución.

Otras novedades de importancia histórica: Unión de comercio (abolición de las aduanas entre cantones), libertad de movimiento de personas, introducción de la posibilidad de revisión constitucional con referéndum e iniciativa popular.

**1874:** Revisión total de la constitución. Novedades más importantes:

Un importante paso hacía la centralización de competencias: Algunos ejemplos de nuevas Competencias federales - exclusivas o concurrentes: Derecho civil y comercial con excepción del

derecho de sucesión y derecho sobre la propiedad (derecho de cosas), construcción del ferrocarril, protección del trabajador industrial, billetes de banco, medidas, impuestos directos, pesca y caza, etc.

Referéndum popular facultativo para la legislación.

Nuevos derechos individuales (libertad de religión - pero prohibición de la orden de los jesuitas (!), libertad de comercio).

1874 - 1999: Los más importantes pasos de centralización política. 1881: Código federal de obligaciones. 1998: nueva competencia para la codificación total del derecho civil y del derecho penal. 1907: Código civil federal. 1937: Código penal federal. Protección de la propiedad intelectual por leyes federales (competencias y legislación entre 1887 y 1922). Competencia para el derecho de trabajo (1908) y el derecho sobre la educación profesional (1947), seguros sociales contra accidente y enfermedad (competencia en 1890) y para la previsión para la vejez (1925), para mencionar solamente las competencias del primer tiempo. Las otras competencias se mantuvieron a través de los años hasta el catálogo que ahora encontramos y que es representado en la “parilla” que completa el presente estudio.

**1999** Revisión total. Muy pocos cambios materiales, la lista de competencias como también el nivel de representación de los cantones (shared rule) queda igual. Los más importantes cambios desde el punto de vista del sistema federal: Introducción del principio de subsidiaridad. Explícita mención del principio que los cantones deben ser responsables de la aplicación del derecho federal donde sea posible. Nuevos principios de cooperación entre los cantones y la Confederación, sobre todo la obligación de la Confederación de escuchar y tomar en cuenta la opinión de los cantones en ciertos casos de legislación interna o de negociación de tratados internacionales.

**Pasos por llegar:** Regulación federal del derecho procesal para las instancias cantonales civiles y penales (decidido ya pero todavía no implementado). Nueva regulación de la compensación financiera.

**6. ¿En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o dividida la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).**

El territorio relativamente pequeño de Suiza se divide en 26 cantones y cerca de 3000 municipalidades. Los cantones son en Suiza los poderes estatales descentralizados, las municipalidades gozan solamente de una autonomía en el margen de la delegación de competencias por los cantones. De los 26 cantones, 6 son los tal llamados semi-cantones. En lo que concierne la autonomía (self rule) no se distinguen de los otros cantones. En cuanto a la participación en formación de voluntad de la confederación (shared rule), los semi cantones tienen solamente la mitad del peso contando los votos (por ejemplo solamente tienen 1 representante en el Consejo de Estados, mientras los otros cantones tienen dos representantes). La razón para esta desigualdad no tiene ninguna explicación en circunstancias actuales. Sólo se lo puede explicar por razones históricas. Los semi cantones resultaron de divisiones de cantones durante la confederación, o sea antes de la fundación de la federación en 1848.

**7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿Anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿Cómo se han resuelto, en términos de uniformidad/variedad o de simetría/asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?**

Como aludí en la respuesta de la pregunta 4, son importantes las diferencias tanto culturales como políticas y socio-económicas entre las regiones y los cantones. Sin embargo estas diferencias no tienen influencia ninguna sobre el estatus del cantón dentro de la confederación. Para ilustrar este hecho: Uri,

un cantón “normal” con voto entero tiene 35 mil habitantes. Mientras Basel Stadt con 187 mil habitantes es un semi cantón con la mitad del voto. Tanto la división del territorio en cantones, como también el estatus de los cantones tienen rasgos puramente históricos que datan – con una excepción – del tiempo antes de la fundación de la federación.

Unos ejemplos de diferencias entre los cantones: - Población: Entre 15'000 (Appenzell)- Situación lingüística: La mayoría de cantones tiene un idioma oficial, pero existen cantones con dos (p. ej. Friburgo) y un cantón con tres idiomas oficiales (Grishuns).

## II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES

### 1. **¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?**

Sí. Traducción del nombre oficial: “Constitución Federal de la Confederación Suiza del 18 de abril de 1999”.

La **revisión parcial** se puede **iniciar** por una de las siguientes posibilidades:

\* Iniciativa popular con un mínimo de 100'000 firmas de personas que forman parte del electorado federal. La iniciativa puede presentarse en forma de un proyecto redactado en todas sus partes (el caso más frecuente) o de una proposición concebida en términos generales. En el segundo caso, la Asamblea Federal puede aprobar la iniciativa e iniciar el proceso parlamentario de revisión constitucional parcial. Si no la aprueba, es el voto del pueblo el que decide si se debe hacer la revisión o no. Las iniciativas populares tienen que respetar algunos principios, sobre todo el de la unidad de materia (proponer una cosa a la vez), y debe respetar las normas imperativas del Derecho Internacional. En el caso contrario, la Asamblea Federal (las dos cámaras del parlamento) la puede declarar nula. Todas las iniciativas populares que respetan las condiciones formales deben ser sometidas al voto popular (ver más abajo).

\* Iniciativa parlamentaria: Cada parlamentario puede someter al parlamento iniciativas. Así mismo tienen derecho de iniciativa las comisiones parlamentarias, los grupos, y también cada uno de los cantones. En estos casos, es el parlamento quien decide libremente si darle curso o no.

\* La **decisión final** sobre una propuesta de **revisión parcial** aprobada por el parlamento o sobre una propuesta basada en una iniciativa popular siempre está sujeta al voto del pueblo y de los cantones. Esto significa, que tanto la mayoría del electorado sobre el territorio suizo en su totalidad, como también la mayoría de los votantes en la mayoría de los cantones tienen que aprobar la propuesta. Los semi-cantones tienen solamente medio voto. No se requiere ninguna mayoría cualificada sino solamente la mayoría simple. Pero debido a las diferencias grandes en términos de población, esto tiene como efecto que un miembro del electorado de un cantón pequeño tiene hasta 35 veces más peso que un miembro del electorado de un cantón grande (ver respuesta 6 de la primera parte del presente cuestionario).

\* **La revisión total** de la constitución se puede **iniciar** por el pueblo con la presentación de 100.000 firmas. La decisión, si se procede a una revisión total, debe ser efectuada mediante plebiscito electoral (pero no de los cantones). También puede ser decidida por las dos cámaras. Si solamente una cámara decide iniciar la la revisión total, será nuevamente el pueblo quien deberá decidir si se procede a la revisión o no. Si por uno de estos caminos se decide la revisión total, las dos cámaras serán reelegidas y luego procederán a la elaboración de la constitución.

\* La **decisión final** sobre la **nueva constitución** debe ser aprobada por la mayoría simple del pueblo y la mayoría simple de los cantones.

- 2. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?**

En la historia constitucional han habido casos aislados de leyes constitucionales. El motivo por el cual se aprobaron normas de ámbito constitucional fuera de la constitución federal, en vez de integrarlas en la constitución misma, fue siempre que dichas decisiones eran aplicadas sólo durante un cierto límite de tiempo. Las decisiones recientes de esta naturaleza se introducen en la misma constitución como disposiciones transitorias. No existen las "convenciones constitucionales". Se parte del principio de codificación para la constitución federal. Lo que existe además del texto explícitamente escrito son solamente las normas constitucionales no-escritas, pero que se basan en la interpretación del texto escrito.

- 3. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?**

Cada cantón tiene una constitución propia. Los requisitos federales son: a) La constitución cantonal debe ser aceptada por los habitantes del cantón en votación directa, y b) debe poder ser reformada si la mayoría del electorado lo solicita. La Asamblea Federal tiene que "garantizar" las constituciones cantonales, es decir aprobarlas antes de que entren en vigor. Después, el cantón puede hacer revisiones parciales sin ningún otro requisito y forma parte de la autonomía del cantón decidir sobre el procedimiento de revisión. El único límite en cuanto al contenido de la constitución cantonal consiste en la condición de que éste no debe contradecir al derecho federal. Pero el hecho que las constituciones cantonales sean aprobadas por la Asamblea Federal les hace ser una excepción al principio de prevalencia del derecho federal. El Tribunal Federal considera que no tiene la legitimación de cuestionar lo que ha sido aprobado por el parlamento federal (compare las respuestas mas adelante para más detalle sobre esta particularidad), y por este motivo las constituciones en su texto original tal como han sido aprobadas por la Asamblea Federal tienen el mismo rango que una ley formal ordinaria federal. Si una ley federal y una disposición original de la constitución cantonal se contradicen, se aplica la regla "lex posterior derogat legi priori". Pero las disposiciones que luego se introducen en la constitución cantonal por revisiones parciales no son aprobadas por la Asamblea Federal, y por lo tanto se aplica el principio de prevalencia del derecho federal sobre el derecho cantonal. Dicho principio consiste en que las disposiciones cantonales que contradicen a la constitución o a una ley formal federal (es decir una ley decidida por el parlamento) serán automáticamente inaplicables.

### **III. RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:**

- 1. ¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?**

Sí: Primeramente, es el mismo título de la constitución quién la caracteriza como constitución de un estado federal. Luego, en el artículo 1, tanto el pueblo, como también los cantones son mencionados como poderes constituyentes y en el artículo 3 se menciona de manera explícita el carácter soberano de dichos cantones. Esto es interpretado por una gran parte de la doctrina como indicación de que los cantones con su carácter de estados no solamente son constitucionales, sino también base existencial

de la legitimidad del estado suizo y por lo tanto, el principio de federalismo debe de ser preconstitucional o sea que no es accesible a una revisión constitucional.

**2. ¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿Identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?**

No, solamente enumera cada cantón con su nombre.

**3. ¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?**

El único lugar se encuentra en el Artículo 3 que es el artículo básico sobre federalismo: “Los cantones son soberanos por tanto que su soberanía no es limitada por la constitución federal, y ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal.” Este artículo casi no ha cambiado desde 1848. Pero todo el carácter de la constitución no deja ninguna duda de que la misma constitución se basa en la existencia de los cantones, y no los cantones en la existencia de la constitución. La tradición legislativa suiza es particularmente pragmática, y así también se presenta la constitución. Ya que no pierde muchas palabras para regular cuestiones de estatus y se dedica más a cuestiones de funcionamiento concreto, sobre todo a procedimientos y derechos constitucionales específicos. Tampoco hay mucha literatura sobre el tema si la autonomía de los cantones es garantizada o no ya que se lo toma como algo dado que nunca ha sido cuestionado.

**4. ¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo ¿Pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?**

El elemento del federalismo cooperativo tanto entre los cantones como también entre la Confederación y los cantones siempre ha sido uno de los más importantes elementos de la política suiza. La constitución federal autoriza explícitamente convenios entre cantones así como también entre establecimientos de organizaciones intercantionales. Existen algunos límites. Hasta la revisión total constitucional de 1999, por motivos sobre todo históricos, había la prohibición de tratados intercantionales con carácter “político”. Esto se interpretaba como prohibición de todo tipo de organizaciones que tiene como efecto un cambio en la repartición de peso e influencia política dentro de la federación. Por ejemplo, no hubiera sido permitido unir grandes partes de las administraciones de dos o más cantones de manera que esto pudiese resultar en un nivel intermediario entre cantones y federación. Esta prohibición explícita de tratados políticos ya no se encuentra en la nueva constitución de 1999. Lo que la reemplaza parcialmente, es el principio de fidelidad federal (“Bundestreue”) y el principio de que los tratados no pueden ser contrarios al derecho federal y a los intereses de la confederación o de otros cantones. Cualquier convenio o tratado que tuviese como efecto un cambio importante en el balance de poderes y en los pesos políticos entre los diferentes miembros de la confederación sería por su puesto contrario a los intereses de otros cantones o de la confederación y por lo tanto no sería admisible. Existen en Suiza numerosos tratados muy importantes sin carácter político, llamados concordatos intercantionales. El poder federal puede ser partido en el concordato sin que esto sea un requisito. Aparte de las condiciones mencionadas que conciernen al contenido del convenio, no existen otros requisitos o formalidades necesarias para la admisibilidad de los convenios.

**5. ¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y -más o menos- acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿A cuáles?**

Todos los principios generales se encuentran en la constitución federal. En el caso de competencias concurrentes - o sea competencias federales con poder derogatorio posterior (ver explicaciones en las notas preeliminarías a la parilla de competencias) - es el legislador federal que decide que parte de la competencia es utilizada por la confederación, ya que para todas las cuestiones que no son abordadas en la ley federal, los cantones continúan siendo competentes para la legislación y la aplicación de sus

disposiciones. También es muy frecuente que la aplicación administrativa de la ley federal sea delegada a las administraciones cantonales.

## **6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?**

La constitución de 1974 no tenía ninguna previsión acerca de la pregunta de la secesión de un territorio hacia la independencia de Suiza. Era claro que los cantones son mencionados cada uno en la constitución federal, y la constitución garantizaba el territorio de los cantones. La secesión de un cantón o de una parte de su territorio requeriría una revisión de la constitución. Según la doctrina del derecho internacional, el derecho a la autodeterminación no da automáticamente derecho a la secesión, sino que puede ser realizado también al interior de un estado si el pueblo afectado no tiene garantizada una autodeterminación suficiente. Según mi opinión, la independencia de la que gozan los cantones suizos es suficiente para este requisito. Más difícil se vuelve si al interior de un cantón hay una población que requiere autodeterminación. Un ejemplo se produjo en el cantón de Berna, donde la población al norte del cantón, en la región de Jura, se quiso independizar. Aunque no exista una disposición en la constitución federal que prevé la posibilidad de división de un cantón y el procedimiento que para ello se deba seguir, la región del Jura se separó de Berna y ahora Jura es un propio cantón.

Desde la revisión total de la constitución en 1999, la situación cambió. La nueva constitución dispone que “toda modificación del número de cantones o de su estatus se someterá tanto a la aprobación del electorado y de los cantones afectados, así como también al voto del pueblo y de los cantones en su totalidad”. Esto se basa en el procedimiento que se aplicó en el caso de la secesión de Jura del cantón de Berna. Lo cual marca un procedimiento que se puede aplicar para cuestiones de secesión, pero no cambia el hecho de que la población afectada no puede decidir independientemente sobre su destino (para detalles sobre el significado del voto del pueblo y de los cantones, compare la respuesta a la pregunta 4 de la parte II del presente cuestionario).

## **IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES**

### **1. ¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?**

Primeramente, en Suiza no hay un jefe de estado en el sentido propio de la palabra. En Suiza, todas las funciones ejecutivas, es decir las funciones que en otros estados son ejecutadas por el jefe de estado y sus ministerios, son confiadas a un órgano colegial, el Consejo Federal. Este consejo está compuesto de siete miembros que deben decidir según el principio de colegialidad. Hay un presidente formal que cambia cada año, pero que no tiene más competencias que sus colegas. Sus funciones especiales son de representar a Suiza en el exterior y de dirigir las sesiones del Consejo Federal. En términos cortos se trata de un “primus inter pares”. Para la preparación de leyes y las funciones ejecutivas, cada uno de los siete miembros del consejo tiene la función de ministro y preside un departamento de la administración federal. Los miembros son elegidos por la Asamblea Federal en una sesión conjunta de las dos cámaras. Como la cámara que representa al pueblo, el Consejo Nacional, cuenta con 200 miembros, y el Consejo de Estados cuenta solamente con 46 miembros, la representación del pueblo tiene mucho más peso en la elección de los miembros del Consejo Federal que la representación de los cantones. En cuanto al lugar de origen de los candidatos, la constitución requiere que en la elección se tome en consideración una representación adecuada de las regiones y de las lenguas, pero la observación de este requisito no es garantizada por ningún órgano independiente. La forma en cómo se eligen los candidatos es muy particular, ya que se elige por tradición los candidatos de tal manera, que todos los partidos más grandes están representados según una fórmula fija, llamada la “Fórmula Mágica”, por la cual todos los cantones están representados por turnos. Esta tradición sorprende si se analiza la constitución, la que permitiría sin problema que un partido o una coalición en el parlamento elija todos los miembros del ejecutivo. La politología vincula esta práctica con la democracia directa

que no permite una oposición como se la conoce de sistemas parlamentarios puramente representativos. Un partido fuerte en la oposición podría tener como efecto que el sistema se vuelva ingobernable ya que la oposición tendría muy fuertes herramientas para bloquear al gobierno por vía de los instrumentos de la democracia directa. (referendum e iniciativa popular)

- 2. ¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Porqué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Como se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc.)? ¿Como se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?**

En el Consejo de Estados, cada cantón tiene dos representantes, con la excepción de los semi-cantones que solamente tienen derecho a un representante. La segunda cámara tiene exactamente los mismos poderes que el Consejo Nacional. Para que un proyecto legislativo o de reforma constitucional pueda ser aprobado, cada una de las cámaras tiene que aceptar la propuesta. La única excepción son las sesiones conjuntas, por ejemplo para la elección de los jueces federales o de los consejeros federales. (compare la respuesta a la pregunta anterior). Hay que precisar que los cantones son completamente libres en la definición del proceso de elección de sus representantes en el Consejo de Estados. En cambio, tanto los miembros del Consejo Nacional como también del Consejo de Estados deben votar sin instrucción. Por este motivo hay un debate en Suiza sobre si el Consejo de Estados todavía ejerce su función como representante de los cantones, ya que muchas veces los consejeros se dejan guiar más por el programa de su partido político que por los intereses de su cantón de origen. No obstante, este sistema garantiza que los consejeros representen al electorado de su cantón y no al gobierno, lo que es una ventaja bajo el aspecto de la separación de poderes.

- 3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿Tienen derecho a veto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)?**

Los cantones tienen reconocida la iniciativa tanto para la revisión constitucional como para la legislación ordinaria, pero no es una iniciativa que lleva obligatoriamente a la votación popular como la iniciativa popular, sino que es el parlamento federal que decide sobre la propuesta. Para la aprobación de revisiones constitucionales es necesaria la aprobación de la mayoría del electorado en la mayoría de los cantones (compare la respuesta a la pregunta 1 de la parte II del presente cuestionario para más detalle). Existe el referéndum cantonal para materias de la legislación ordinaria que requiere que ocho cantones pidan una votación popular. En la práctica, esto nunca se ha dado.

- 4. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Cómo valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿Puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?**

El Tribunal Federal no puede controlar leyes formales federales en cuanto a su constitucionalidad. Esto incluye la observación de la distribución de competencias por la federación. El Tribunal Federal tiene la función de tribunal constitucional únicamente para controlar la constitucionalidad de leyes y decisiones cantonales y ordenanzas federales que no son sujetas a una decisión legitimada por la democracia representativa y directa.

5. **¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿Puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?**

La situación es a primera vista informal y a favor de la federación. Como se ha descrito en la respuesta anterior, no existe un órgano jurídico que pueda decidir sobre la constitucionalidad de una ley federal. Con otras palabras, si la Federación viola la repartición de competencias por una ley formal, ni el tribunal ni otro órgano puede intervenir. En los otros casos, el Tribunal Federal puede decidir sobre conflictos de competencias entre cantones y la Confederación o entre diferentes cantones. Esto incluye el caso que una ordenanza federal viole una competencia cantonal, o una ley, ordenanza o decisión cantonal viole una competencia federal o una competencia de otro cantón. Los gobiernos de ambos niveles están legitimados para ejercer esta “Staatsrechtliche Klage” (reclamación de derecho público). Hay también otro caso en el cual el Tribunal Federal decide sobre la constitucionalidad de una ley estatal. El principio de prevalencia del derecho federal – y, por lo tanto, también de la división de competencias por la Constitución Federal - es interpretado como un derecho fundamental individual. De esta manera evalúa decisiones y leyes cantonales cuando un individuo o una asociación reclama la violación de una competencia federal por un cantón. El tribunal puede anular las partes de la ley cantonal afectadas, o puede negar su aplicación en un caso concreto. Todos los otros casos se deciden por el principio de prevalencia del derecho federal sobre el derecho cantonal que es obligatorio para todas las instancias que aplican la ley, es decir también las administraciones y tribunales cantonales.

Las municipalidades gozan de la autonomía municipal. Esta es definida por el derecho cantonal y protegida por la Constitución Federal. El cantón, a través de su constitución y sus leyes, dispone sobre el grado de autonomía del que gozan los municipios. Pero una vez establecido este grado de autonomía en la ley, el cantón está obligado a respetarlo. El Tribunal Federal protege esta autonomía de una manera muy parecida a cómo también protege los derechos fundamentales individuales.

6. **¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos?**

Los cantones tienen una muy fuerte autonomía de organización. La única condición que impone la Constitución Federal es que la constitución cantonal sea democrática. Una democracia representativa parlamentaria sería suficiente. Respecto del poder ejecutivo, hay cantones que conocen un sistema con un órgano ejecutivo colegial parecido al de la confederación, y otros cantones que disponen de un presidente elegido por el pueblo. La federación no interviene en el procedimiento del nombramiento.

7. **El poder judicial, ¿Sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿Existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿Compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿Disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones? ¿Quien asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o**

**los Estados? ¿En función de qué criterio? ¿Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿En qué casos?**

No existe el principio de vías judiciales distintas para problemas del derecho federal y problemas del derecho cantonal. Todas las instancias cantonales aplican tanto la legislación cantonal como también la legislación federal, y en el caso de una contradicción se debe respetar el principio de la prevalencia del derecho federal. Contrariamente a esto, el tribunal federal se limita a la aplicación - con pocas excepciones - del derecho federal, tanto en el derecho civil como también en el derecho administrativo y penal. Sí, existen casos donde las instancias judiciales federales basan una decisión en el derecho cantonal. Esto puede suceder por ejemplo con respecto a la autonomía municipal que es definida por el derecho cantonal pero protegida por el Tribunal Federal.

En cuanto a la elección de los jueces y el nombramiento del otro personal los cantones tienen autonomía total las instancias cantonales. Los tribunales son financiados directamente y únicamente por el nivel de estado al cual corresponden.

El Tribunal Federal tiene jurisdicción en el derecho constitucional, el derecho administrativo y el derecho privado y es la única y última instancia por encima de las instancias cantonales. La jurisdicción en el ámbito del derecho constitucional incluye la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos y la decisión de conflictos de competencia como ha sido descrita en la respuesta anterior. En el ámbito del derecho privado se puede hacer una apelación en ciertos casos de mucha importancia o en todo caso si la cuantía del litigio excede 8000 francos suizos. En el derecho federal se puede apelar al tribunal federal solamente en los casos en los cuales la ley federal administrativa concernida lo prevea explícitamente. Por este motivo existen casos en los cuales las últimas instancias son cantonales, también si se trata de casos de derecho administrativo federal.

Para el derecho de los seguros sociales existe un tribunal federal especializado.

Además existen el Tribunal Federal Penal y la Corte Federal de Casación. Estos son responsables de la jurisdicción federal en el ámbito del derecho penal. La última puede anular decisiones de las últimas instancias cantonales sobre la base de reclamaciones. El Tribunal Federal Penal es responsable como única instancia de casos no muy frecuentes como aquellos que se basan en el derecho penal administrativo federal.

**8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?**

Los cantones deben ser consultados antes de cualquier proyecto de legislación federal, sea por las comisiones parlamentarias o por la administración federal, pero siempre antes de los debates en el parlamento. Al igual que en el caso de los tratados internacionales que puedan afectar sus intereses o sus competencias.

**9. Los Estados ¿Pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?**

Los cantones son completamente libres en la decisión de la pregunta, si su democracia es directa o representativa. Todos los cantones han implementado la democracia directa de manera más o menos importante. La mayoría de cantones consulta la opinión de su electorado muy frecuentemente sobre todo tipo de proyectos legislativos, o por ejemplo, también sobre preguntas como si se construye o no

una cierta infraestructura, como por ejemplo la renovación de un hospital público. Todos los cantones conocen la iniciativa y el referéndum popular para proyectos legislativos.

**10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿Existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?**

Todos los cantones disponen de banderas propias y de muchos otros símbolos y tradiciones que recuerdan a su historia, la cual es mucho más antigua que la historia del estado federal. Estos símbolos no se destacan en la constitución federal.

**V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

**1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?**

Como ya se mencionó anteriormente, la constitución suiza es -como toda legislación suiza -bastante pragmática, en el sentido que no pierde muchas palabras en principios básicos y de estatus. Esta situación cambió algo con la nueva constitución que ahora concretiza de manera explícita ciertos principios constitucionales que antes habían sido reglas constitucionales no escritas, deducidas de la interpretación de la constitución por el Tribunal Federal. Unos ejemplos son los principios de la legalidad de la administración o el principio de proporcionalidad. Todos los principios que ahora se mencionan - que todavía no son muchos - tienen en común que se basan en una práctica establecida por el Tribunal Federal. Por esto queda claro que todavía puede haber otros principios constitucionales no escritos, sobre todo si la existencia de aquellos nunca ha sido el objeto de una práctica del Tribunal Federal, como es el caso para el principio de federalismo. El principio de federalismo como tal, no se menciona en la constitución, pero hay muchas indicaciones de que es una de las principales columnas de la legitimidad del estado suizo. En la respuesta 1 de la parte III se ha indicado, que el principio de federalismo se puede ver como un valor básico de la constitución por vía de la interpretación de la misma constitución, sobre todo por que menciona de forma explícita la soberanía de los cantones. También se le puede dar un valor preconstitucional basado en la filosofía de estado, interpretando el estado suizo como un contrato de sociedad no solamente entre individuos, como lo postula la filosofía dominante del Siglo de las Luces, sino también como un contrato de sociedad entre grupos colectivos, y por lo tanto, los grupos son igualmente intocables como los individuos.

Si el principio de federalismo es intocable, sus componentes lo deben ser también, como el principio de autonomía (self rule) y el principio de la participación (shared rule). Una parte de la doctrina suiza deduce de esto, que la centralización tiene un límite, y que sería inconstitucional centralizar el país a tal grado, que la autonomía quedase solamente como una farsa. En otras palabras, la Constitución define en forma cuantitativa, cuanta autonomía tienen que tener los cantones. Pero desde el implícito principio de federalismo que se deduce por vía de la interpretación de la constitución escrita se puede concluir, que un cierto grado de autonomía es intocable. La corte constitucional de Alemania puso este principio en palabras en BverfG 34, 20: „Die Länder sind nur dann Staaten, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleibt.“

**2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?**

Las competencias federales tienen que ser mencionadas en la constitución federal. Las áreas de competencia que no son abordadas en la constitución son de los cantones. La mayoría de la doctrina parte del principio que no solamente hay competencias explícitamente mencionadas en el texto, pero que se puede también deducir competencias implícitas por la interpretación de la constitución. Sin embargo, y sobre todo desde la revisión total de 1999, es muy frecuente la mención de competencias cantonales. Éstas no tienen carácter constitutivo sino solamente declarativo y sirven para explicar con más exactitud los límites de las competencias federales.

- 3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?**

Como todas las competencias no mencionadas o implícitas, las “nuevas” materias están bajo la competencia cantonal.

- 4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?**

Como ya lo mencioné en varias respuestas, el principio de prevalencia del derecho federal es una de las reglas más importantes en el ámbito de la distribución federal de competencias en Suiza. El principio es decisivo en dos casos:

- En el caso de competencias federales concurrentes con “poder derogatorio posterior” (ver respuesta 5 en la parte III). Es parte del carácter de estas competencias que existan al mismo tiempo leyes federales y leyes cantonales. En general, los cantones se esfuerzan para que su legislación en el campo de una de estas competencias no sea contradictoria con la legislación federal. Sin embargo es inevitable que a veces las reglas se crucen en ciertos casos. En este caso, la cuestión jurídica es, si el caso particular puede ser regulado por el derecho federal, o si este último tiene una laguna que puede ser completada por el derecho cantonal.

- En el caso de una competencia federal exclusiva: Estas competencias no dejan espacio para ninguna legislación cantonal, aparte de los casos de delegación de competencia por la ley federal. La repartición de competencias hace parte del derecho federal, y por lo tanto, una regla cantonal que interviene en un campo donde hay una competencia federal exclusiva contradice al derecho federal. Los tribunales cantonales y el Tribunal Federal deben interpretar la regla de competencia para deducir si se trata de una competencia federal con carácter exclusivo.

Un ejemplo se produjo en el campo de la navegación aérea, donde existe una competencia federal, y un cantón aprobó una ley que debía regular entre otros asuntos el derecho de aterrizaje y despegue para ciertos aviones deportivos. El Tribunal Federal decidió primeramente que no se trataba de una competencia exclusiva, sino de una competencia con “poder derogatorio posterior”. Segundo decidió que la legislación federal no abordaba completamente la pregunta de los derechos de aterrizaje, dejando espacio para regulaciones cantonales para este tipo de aparatos deportivos (BGE 122 I 70)

- 5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?**

- 6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿Puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?**

Existe la posibilidad de transferencia de competencias desde la confederación hacia el estado por la ley federal que se aprueba sobre la base de una competencia federal. El inverso no se da, ya que la confederación no puede ejercer una competencia si no es por una disposición de la Constitución Federal. Hay los siguientes casos:

- a) La delegación de competencias federales a través de la ley federal se puede dar en el caso de una competencia concurrente.

b) Teóricamente según una parte de la doctrina es también imaginable para partes de las competencias exclusivas.

c) No sería posible para una competencia federal sobre los principios.

En el caso a) es claro que sería inconstitucional si la federación delega toda o una parte muy grande de la competencia a los cantones, ya que la decisión del constituyente de poner una competencia federal sería desestimada. Para disposiciones aisladas se da con frecuencia. Según la doctrina, una competencia federal siempre incluye también la aplicación administrativa y la regulación legal de la misma. En una gran parte de las leyes federales, la federación delega la aplicación administrativa y una importante parte de la regulación sobre la ejecución a los cantones. Esta práctica es tan frecuente en Suiza que se considera como una importante parte del carácter federal del sistema, subsumiéndolo bajo el término “Vollzugsföderalismus” (Federalismo de ejecución). No está prevista una financiación por la Confederación en función de cada competencia delegada. Pero aparte de que los cantones tienen amplias posibilidades de recaudar impuestos propios, la Confederación les apoya por vía de una significativa compensación financiera vertical que debe tomar en cuenta la amplitud de las competencias y responsabilidades administrativas delegadas.

#### **7. En relación con las funciones públicas, ¿Hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?**

Hay competencias exclusivas de la federación. En este caso, todas las reglas cantonales se vuelven automáticamente nulas. Donde la ley federal no disponga nada, se debe llenar según las reglas aplicables en general para completar lagunas, y no por la aplicación de derecho cantonal. Igualmente existen materias en las cuales no hay competencias federales o solamente competencias fragmentarias. Pero el caso más frecuente en Suiza es el de la competencia concurrente, donde una materia está sujeta tanto a una competencia federal como también a una competencia cantonal, con diferentes reparticiones en cada caso. (Compare “Parilla” de competencias y sus notas preliminares).

#### **8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto)?**

Competencias concurrentes son muy frecuentes. Se distinguen tres tipos:

- Competencias federales con “poder derogatorio posterior” (en general, la doctrina suiza se refiere únicamente a este tipo de competencias cuando habla de competencias concurrentes). Esto es el caso más frecuente de competencias federales. Esto significa primeramente que la legislación cantonal se queda en vigor hasta que la Confederación haga uso de su competencia (se habla en este contexto de una competencia cantonal provisional). Segundamente, la Confederación puede, pero no necesariamente debe hacer uso de la competencia de manera completa. Si la Confederación hace uso de su competencia solamente en partes, las otras partes se quedan en la competencia cantonal. Es aún más: Según el principio de subsidiaridad (Art. 42) y el precepto del uso moderado de competencias, la Confederación debe regular solamente cuando es necesaria la unificación de las funciones públicas en el ámbito de su competencia (Art. 46 II: “La Confederación dejará mantener a los cantones un margen de acción amplio como sea posible...”)

- Competencias federales sobre los principios (bases). En estos casos la Confederación debe limitar sus leyes a la regulación de los principios más fundamentales y dejar el resto en la competencia original de los cantones.

- Competencias paralelas: Son materias en las cuales tanto la confederación como también los cantones pueden tener la misma función pública. Por ejemplo los dos niveles pueden apoyar la producción de películas cinematográficas.

- 9. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario ¿Donde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?**

Hay algunas competencias donde la constitución especifica que la ejecución administrativa debe hacerse por los cantones, pero siempre con el complemento "... salvo que la ley reserve la competencia [de ejecución] de la Confederación". En estos casos, la ejecución administrativa así como su reglamentación es en principio competencia estatal, y normalmente la ley federal respeta este principio siempre y cuando el legislador federal no considere necesaria la unificación de los reglamentos administrativos para garantizar la aplicación uniforme del derecho federal.

- 10. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿La Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?**

Existen las competencias federales sobre los principios (bases). Ejemplos se encuentran entre otros en el ámbito de la protección del medio ambiente. No había hasta ahora un uso de una tal competencia que se hubiera interpretado como demasiado extensivo por la parte de la doctrina. Y si lo hubiese, no existe un mecanismo de corrección ya que no hay un poder judicial que pueda controlar que las leyes federales respeten la repartición de competencias.

- 11. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado, ¿Puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?**

Existe, y se encuentra por ejemplo en el sector militar, en el sector de educación (escuelas politécnicas federales), de aduanas, del correo, de los ferrocarriles o del seguro público contra accidentes. Comparado con el peso de la administración cantonal, aplicando tanto las leyes federales como cantonales, la administración propia federal en el territorio de los cantones tiene un peso relativamente modesto. Acerca de la del derecho por órganos cantonales me refiero en primer lugar a lo dicho bajo la pregunta 6: Es muy frecuente y representa una importante parte de la autonomía cantonal. En general, los órganos cantonales actúan en su propio nombre. Los órganos de los estados están institucionalmente separados de la administración federal. Muchas veces, pero no siempre, los individuos afectados por una decisión cantonal pueden hacerla controlar por una instancia de recurso dentro de la administración federal, acusando a la administración cantonal de una violación de derecho federal. Para cada sector de la administración delegada pueden ser distintas ya que la ley administrativa federal dispone sobre el tipo y el número de instancias tanto federales como cantonales, tanto de recurso administrativo como de jurisdicción administrativa. Los cantones deben instalar las instancias necesarias para cumplir con las exigencias de esta ley. Hay veces que después de las instancias cantonales no hay posibilidad de recurso frente a una instancia federal, o sea que la última instancia cantonal decide definitivamente sobre casos de leyes administrativas federales. Lo que siempre queda reservado es la vía del Tribunal Federal, si la persona afectada puede reclamar por violación de un derecho fundamental constitucional. Esto incluye una reclamación por arbitrariedad flagrante, pero no por ejercicio de la apreciación que admite la ley federal a la administración cantonal (angemessenem Ermessen).

- 12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?**

Los derechos fundamentales constitucionales (derechos de libertad, derechos sociales y derechos políticos).

**13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?**

Derechos fundamentales (definición y protección judicial), política exterior, legislación sobre la formación profesional y los respectivos diplomas, derecho civil y penal, derecho sobre los seguros sociales, defensa, derecho sobre los límites de la inmigración, moneda y control de divisas.

**14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?**

Educación primaria, secundaria e universitaria (incluyendo la definición del programa de estudios), salud pública (instalaciones sanitarias y prestaciones públicas sanitarias), Protección y promoción de bienes culturales, promoción económica, seguridad civil pública (policía, defensa contra incendios, etc.).

**15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?**

La interpretación extensiva más importante era en el ámbito de los derechos fundamentales. Del derecho de igualdad entre individuos se interpretó toda una variedad de principios procesales que tuvieron una influencia importante sobre la administración y la jurisdicción cantonal.

Hubo en la historia unos desacuerdos entre la doctrina y la administración federal sobre la pregunta de la extensión de la competencia federal en política exterior. Los defensores de una interpretación extensiva consideraban que la Confederación era competente para concluir tratados internacionales en todos los ámbitos imaginables y por lo tanto también capaz de unificar el derecho en áreas de competencias cantonales. Los defensores de una interpretación conservadora negaban esta competencia. La interpretación extensa prevaleció y entró a la nueva constitución de 1999, pero se añadió la obligación de la Confederación de consultar a los cantones durante las negociaciones y la regla de que la ejecución del derecho internacional debe hacerse por los cantones tanto como sea posible.

**16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Como se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?**

No está (todavía) prevista la cesión de poderes soberanos a organizaciones supranacionales. Los estados tienen un derecho limitado de firmar acuerdos internacionales dentro de sus competencias mientras no sean contrarios al derecho o a los intereses de la Confederación o al derecho de otros cantones. Hasta ahora no se ha dado el caso de una responsabilidad de la confederación por un tratado de un cantón. Tampoco hay una doctrina establecida sobre este asunto.

**VI. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL****1. ¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿Cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?**

La constitución reconoce la autonomía municipal, pero deja al derecho de los cantones definir su contenido. Este sale tanto de las constituciones como también de las leyes federales. No se define por un principio general, sino por las responsabilidades y competencias que el derecho cantonal otorga a las municipalidades. La municipalidad es autónoma en toda materia donde el derecho cantonal le deja un margen de decisión relativamente amplio, o sea donde no la regula de manera completa. En estas materias, la municipalidad tiene la competencia de legislación o por lo menos un margen de

apreciación garantizado dentro de los límites del derecho cantonal y federal. En comparación cuantitativa, los diferentes cantones tienen regulaciones muy distintas. La garantía constitucional da la legitimación activa a las municipalidades de defender su autonomía ante instancias judiciales. En los cantones, estos últimos son diversos. Pero en todo caso el Tribunal Federal es la última instancia y aplica el mismo proceso que para la protección de los derechos constitucionales de los individuos.

**2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿Son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?**

Hay cantones que definen la manera en la cual se deben elegir a los órganos de los gobiernos municipales. En ciertos cantones los municipios disponen de una autonomía de organización bastante extensa. En otros, es el derecho cantonal quien define cuáles deben de ser los órganos del municipio. Lo mismo resulta respecto de la manera de elección. En ciertos cantones, las municipalidades definen por sí mismas el modo de elección, mientras en otros cantones esto es definido por el derecho cantonal. Generalizando, se puede decir que la mayoría de municipios tienen un órgano administrativo elegido por votación directa, mientras la legislación, el control financiero, las naturalizaciones, etc. Se deciden por la asamblea general donde todo el pueblo electoral se reúne por lo menos una vez al año. En municipalidades más grandes, esta asamblea es remplazada por un parlamento representativo, y para las decisiones importantes el electorado puede intervenir por medio de la urna. Este referéndum popular es usado tanto para decisiones de legislación como también para decisiones financieras de una cierta importancia.

**3. Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?**

Las municipalidades se encargan de una gran parte de la ejecución administrativa tanto del derecho cantonal como del derecho federal y también de su propio derecho. En general, para las reclamaciones sobre decisiones cantonales existe la vía jurídica hacia una instancia cantonal sea jurídica o administrativa. Para el control por órganos federales se aplica lo dicho bajo la pregunta 11 de la parte V del presente cuestionario.

La extensión de este control se define por la extensión de la autonomía cantonal. El margen de oportunidad se deduce del derecho cantonal. Si este último otorga un margen de oportunidad, los cantones no pueden limitar su ejercicio. En estos casos, el control es limitado a la legalidad y al exceso de oportunidad (arbitrariedad).

El control se puede ejecutar por un órgano cantonal administrativo de control o - según la materia - de un tribunal administrativo cantonal.

Además del mencionado control en casos concretos. Algunos cantones también tienen previsto un control sistemático de las municipalidades, sobre todo de su administración financiera.

**4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿Es una competencia federal o estatal? ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?**

La Constitución Federal solamente menciona la existencia de municipalidades. Su extensión, organización, función y autonomía son todas competencias cantonales. La federación mediante su Tribunal Federal garantiza la autonomía local en el margen definido por el derecho cantonal. La

municipalidad puede tener relaciones directas con la Federación dentro de su margen de autonomía como es otorgada por el derecho cantonal. Siempre que un cantón ejecuta la administración del derecho federal, puede delegar esta administración a las municipalidades. En estos casos, un cambio de la ley federal sobre la base de esta competencia afecta directamente la municipalidad. Hay casos aislados donde el derecho federal impone directamente obligaciones a las municipalidades. La influencia por el poder de gasto es menos importante, ya que la financiación de municipalidades no es una competencia federal, sino cantonal, y las municipalidades pueden recaudar sus propios impuestos.

- 5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿Existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?**

No se conoce esta institución en Suiza.

- 6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿Existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?**

Ciertos cantones dividen su territorio en entes administrativos (distritos). Es parte de la autonomía de organización cantonal definir si existen entes intermedios y que funciones tienen. En general, se trata solamente de distritos administrativos cantonales, sin competencias legislativas o autonomía y forman parte integral de la administración cantonal. En otros cantones, los distritos tienen un margen de apreciación limitado dentro de la ejecución de la ley cantonal y federal, pero no tienen competencias legislativas. En algunos cantones, los jefes de distritos son elegidos por el pueblo, mientras que en otros cantones son designados por la autoridad central.

- 7. ¿Cómo se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿Deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?**

Las competencias concretas de los municipios se definen por el derecho cantonal, y el único límite externo consiste en el derecho federal e internacional. Las municipalidades tienen personalidad jurídica propia y actúan en su propio nombre. Si aplican derecho cantonal lo hacen por delegación. Hay una variedad de competencias bajo su responsabilidad. Las más importantes son la educación primaria, zonificación del uso del suelo, urbanización, seguridad y orden público. En general, el cantón dispone sobre la legislación y deja un margen de oportunidad a las municipalidades. Las municipalidades recaudan sus propios impuestos. Ellas mismas definen la tasa del impuesto municipal para su territorio lo que les da una importante independencia financiera. Pueden recibir además subsidios del cantón para ciertos servicios que prestan.

- 8. Los municipios y entes locales, ¿Tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuales carecen?**

Como se ha indicado en las respuestas anteriores, las municipalidades son organizadas de manera democrática, tienen propia personalidad del derecho público y pueden promulgar leyes y reglamentos dentro del margen de autonomía que les otorga el derecho cantonal.

## VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- 1. En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?**

En la Constitución de 1999 se encuentra de forma explícita lo que antes era un principio implícito: El principio de la lealtad federal. La mayor parte de las concretizaciones de este principio están ahora mencionadas de manera explícita en la constitución. Ejemplos de aplicación mencionados en la literatura o en la constitución:

- La confederación debe asegurarse de la capacidad suficiente de los cantones antes de delegar una competencia.
- Los cantones no deben unirse entre ellos por tratos de una manera que tenga como resultado un cambio en el balance de poderes dentro de la federación.
- La confederación y los cantones deben actuar según una visión de un objetivo común y no como rivales como era el caso muchas veces. Esto lleva a la visión del federalismo cooperativo.
- Los cantones entre ellos y en relación con la confederación deben cooperar, prestándose mutuamente, por ejemplo, asistencia judicial, o ayuda administrativa.
- Los cantones deben ser informados y consultados al inicio de proyectos legislativos de la confederación cuando sus intereses o sus competencias están concernidos.

La jerarquía entre administraciones existe siempre que la administración cantonal aplica el derecho de la confederación y una instancia federal puede controlar decisiones cantonales (compare pregunta V. 11)

- 2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?**

No hay regla que ordena el sistema de relaciones intergubernamentales, aparte de los principios mencionados en la pregunta anterior. En el ámbito del derecho administrativo federal, existen una diversidad de formas de cooperación entre los diferentes niveles de estado. Estas formas de cooperación son distintas en cada materia y no generalizables ya que el sistema se adapta a las exigencias de la materia. Las relaciones tienen una importancia muy grande siempre que haya competencias concurrentes, pero no compensa o flexibiliza la distribución formal de competencias porque es parte integral de esta distribución.

- 3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?**

Existen diversos tipos de “conferencias” que son órganos de colaboración y de coordinación. La forma más común son las conferencias de directores de ciertas materias, como por ejemplos directores de educación o directores de agricultura. También existen conferencias regionales de gobiernos. Todas estas conferencias son plataformas para la coordinación en materias o regiones determinadas. Sus

decisiones no son obligatorias sino que son recomendaciones. También existe una conferencia de los gobiernos cantonales (“Konferenz der Kantonsregierungen”). Esta es relativamente nueva y tiene como objetivo el coordinar, si es posible, las posiciones cantonales en los casos de consultación por la confederación como para dar más peso a las posiciones cantonales que funcionan según lo dicho bajo la pregunta IV.8.

La participación del gobierno federal como miembro de una plataforma de cooperación es relativamente rara. La federación solamente puede participar donde tiene una competencia, pero justo en estos ámbitos los cantones en general no tienen la competencia y tampoco espacio para cooperar. La única excepción se da en competencias paralelas que son relativamente raras. Lo que sí se puede dar es la participación que se limita a prestar subsidios.

La autorización de la Federación para tratados intercantonales ya no es necesaria desde que la nueva constitución entró en vigor.

**4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?**

Según lo dicho, los municipios son entes gubernamentales, no solamente administrativos. Ellos mismos mantienen relaciones intergubernamentales con su cantón y con otros municipios. Sobre todo se conocen muchas colaboraciones entre municipios para la prestación de servicios, sobre todo entre municipios pequeños.

**5. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?**

Se encuentra este tipo de cooperación entre municipalidades pequeñas para la prestación de servicios, por ejemplo escuelas y guarderías de niños, instalaciones deportivas públicas, eliminación de desechos, plantas depuradoras, etc. En general se trata de establecimientos del derecho público con personalidad jurídica.

## VIII. RELACIONES FINANCIERAS

**1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias -impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?**

La autonomía financiera no se comprende como una materia separada del principio básico de la repartición de competencias. Es decir, cuando la Constitución Federal no otorgue una competencia a la confederación, los cantones siguen siendo competentes. La confederación tiene la competencia (casi) exclusiva de recaudar impuestos indirectos sobre el consumo. Esto incluye impuestos como el IVA, impuestos sobre gasolina, alcohol, etc. La competencia para recaudar impuestos directos es una competencia paralela. Tanto la confederación como los cantones y las municipalidades tienen el poder de recaudar impuestos directos sobre la renta. La competencia de la confederación está limitada por un criterio cuantitativo. Se puede estimar que de la totalidad de los impuestos recaudados directamente e indirectamente, 1/3 llega a la caja federal, 1/3 donde los cantones y 1/3 donde los municipios. La Confederación también hizo uso de su relativamente nueva competencia de armonización del impuesto directo en el sentido que define de manera unificada las figuras tributarias, etc., sin definir la tasa de impuesto. Esta sigue en la competencia de los cantones.

- 2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?**

No hay ningún límite formal a la apelación al crédito interior. En lo que es el crédito desde el extranjero, se podría ver un límite en el hecho de que los asuntos exteriores son una competencia casi exclusiva de la confederación. Con otras palabras, si la deuda externa de los cantones tomara un peso que tuviera influencia en la política exterior de Suiza, esto podría volverse un motivo de intervención de la confederación que podría limitar esta práctica por una legislación federal basada en su competencia sobre los asuntos exteriores.

- 3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Como se articulan dichas transferencias?**

Los ingresos cantonales se componen en el promedio suizo de aproximadamente un 77% de ingresos propios (mayormente propios impuestos) y un 23% de la compensación financiera vertical (datos de 1999). La compensación financiera depende de la propia capacidad financiera del cantón. En tres cantones, las transferencias de la confederación representan casi la mitad del ingreso, mientras en los tres cantones del extremo opuesto representan entre 10% y 15%.

- 4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?**

Los cantones reciben una participación en los tributos federales de aproximadamente 30%.

- 5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?**

Del 30% mencionado en la pregunta anterior, 17% se reparte según la recaudación de impuestos en los cantones, y 13% se reparte a los cantones con escasos recursos financieros con el objetivo de garantizar una cierta igualdad al interior de la confederación.

- 6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?**

En promedio, el 75% de las transferencias federales están destinadas a un fin especial (hasta aprox. el 90% en el caso de cantones con pocos recursos propios y hasta solamente el 40% en el caso de cantones con muchos recursos). Estas transferencias están destinadas a diversos servicios, como por ejemplo, subsidios sociales (para becas o para la reducción de los costos de salud para familias con pocos ingresos), protección de medio ambiente, apoyo a regiones montañosas, etc. Un mecanismo muy común es pedir de los cantones una contribución propia en el mismo ámbito como condición para las transferencias con destinos para un fin especial. Esta práctica ha llevado a un poder de gasto de la confederación hacia cantones relativamente débiles desde el punto de vista financiero. Lo cuál ha causado mucha crítica por parte de la doctrina y a un uso ineficaz de las finanzas públicas. Estos son unos de los motivos principales por los cuales la compensación financiera está siendo revisada

fundamentalmente y una nueva regla debería entrar en vigor dentro de algunos años. La nueva regla se va a basar en principios y modos de funcionamiento completamente distintos.

**7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?**

Existe también la compensación financiera horizontal, es decir entre estados. No tiene mucho peso en comparación con la compensación vertical. Mientras las transferencias de la confederación representan unos 13.5 Mía CHF (8.9 Mía Euro), las transferencias horizontales se amontan a 1.1 Mía CHF (0.7 Mía Euro). Y son transferencias de los cantones con fuertes recursos económicos hacia cantones con débiles recursos económicos.

**8. La Federación, ¿Puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a los mismos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?**

No tengo conocimiento de que un caso de esta naturaleza se haya producido.

**9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?**

La administración cantonal recauda los impuestos cantonales y federales por encargo. En algunos cantones, ellos también recaudan los impuestos municipales. Esta técnica se utiliza para todos los impuestos directos. Para los impuestos federales sobre el consumo (IVA y otros), la administración federal se ocupa de la recaudación e administración.

**10. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Como quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y Administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?**

Recaudación: Confederación 38%, cantones 33%, municipios 29%. Gasto público (después de las transferencias de la compensación financiera): Confederación 26%, cantones 44%, municipios 30%. Para las preguntas siguientes los datos necesarios para su respuesta no están disponibles.

**11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad ¿Se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?**

Resumiendo se puede constatar que las transferencias entre la confederación y los cantones suma en su totalidad unos 13 Mía de Francos Suizos y representan un 30% del ingreso de la Confederación. El fin declarado de la compensación financiera es una repartición más igual de recursos entre los diferentes cantones. Se puede constatar que la compensación financiera no ha logrado este fin, ya que las disparidades entre algunos cantones no han disminuido. Por este motivo, el Consejo Federal propuso al parlamento un nuevo sistema de orden financiero que incluirá no solamente, un nuevo sistema de repartición de recursos financieros, sino que también cambiará partes de la repartición de competencias y responsabilidades entre cantones y Confederación.

**12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?**

No está previsto en la constitución que la Confederación se inmiscuya en el endeudamiento de los cantones, y no se ha dado hasta ahora la necesidad. Tampoco regula de ninguna manera la repartición del gasto público cantonal, aparte de las condiciones impuestas por las transferencias con fin especial (ver pregunta VIII.6.).

**¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional? (Existencia de una Cámara (Senado) de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.) ¿Hay mecanismos de coordinación técnica? (p.ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.).**

Ver respuestas bajo el capítulo IV.

## **IX. LENGUAS O IDIOMAS**

(Apartado reservado para aquellos sistemas que conozcan una realidad plurilingüe que cuente con algún tipo de reconocimiento legal)

**1. ¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles? A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué? ¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?**

Francés, Italiano, Alemán, Retorromano. Cualquiera de estos cuatro idiomas se puede utilizar para la comunicación con las autoridades federales. Todas las publicaciones oficiales están hechas en estos idiomas, con algunas excepciones para el Retorromano. En los cantones y municipalidades se aplica el principio de territorialidad, es decir que se reconocen como idiomas oficial solamente los idiomas hablados en el territorio del cantón o de la municipalidad. Hay un cantón trilingüe (Grishuns), varios cantones bilingües y diversos municipios bilingües. Cada idioma es formalmente igual, pero no en su uso práctico, lo que se explica fácilmente por el porcentaje de la población que utiliza dichos idiomas: Retorromano 0.6%, italiano 7.6%, francés 19.2%, alemán 63.7% (otros idiomas no tradicionales suizos ni oficiales: 8.9%). Los derechos lingüísticos son primeramente la libertad lingüística. Para el resto de casos se aplica el principio de territorialidad. Esto significa que únicamente en los cantones o municipios bilingües la persona tiene el derecho de escoger libremente uno de los idiomas para el contacto con la administración (por ejemplo para la educación escolar). Los deberes lingüísticos no se deducen del derecho federal, pero por derecho cantonal, en todos los cantones es obligatorio la enseñanza de por lo menos otro idioma oficial que el idioma de la escuela durante la escolarización obligatoria.

**2. Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas? ¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?**

Retorromano 0.6%, italiano 7.6%, francés 19.2%, alemán 63.7%, no oficiales 8.9%. La constitución garantiza la libertad del uso de cualquier idioma, pero no da más derechos a idiomas no tradicionalmente suizos.

**3. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal? En caso contrario, ¿Podrían hacerlo? ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales? ¿Pueden los Estados establecer**

**obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación? ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?**

Ningún cantón da un reconocimiento especial a otros idiomas que los oficiales. Podrían hacerlo ya que la constitución federal no lo impide. Todos los cantones tienen como lenguas oficiales uno, dos o tres de las lenguas oficiales de la Confederación. La única obligación lingüística que es usada es la obligación de aprender uno de las otras lenguas oficiales durante la escuela obligatoria. Una obligación especial existe en el cantón de Grishuns donde se habla el retorromano. Este es hablado por solamente entre 30 y 40 mil personas y se divide además en varios dialectos bastante diferentes uno del otro. En los municipios donde se identifica una mayoría de personas que hablan retorromano como idioma materno, los derechos lingüísticos de las otras comunidades están limitado debido al interés público de proteger el retorromano contra su extinción.

**4. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?**

En los municipios monolingüísticos la enseñanza se da en el único idioma oficial del municipio. A partir de una cierta edad (dependiendo del cantón), los alumnos aprenden uno de los otros idiomas oficiales a nivel federal como lengua extranjera. En los municipios bilingües existen normalmente tanto colegios del un idioma como también colegios del otro idioma, y los padres tienen la libertad de escoger el colegio para sus niños.

**5. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación? ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población? ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?**

El conflicto lingüístico más abordado por la prensa y en discusiones públicas que tiene sus rasgos en la legislación, se inició con la decisión del cantón de Zurich de comenzar en la escuela primaria con la enseñanza del inglés, sin cambiar el comienzo de la enseñanza del francés, con el efecto de que los niños tendrían conocimientos del inglés antes de que tengan conocimientos del francés. Esta decisión causó muchas discusiones bastante emocionales. La decisión era vista por ciertos exponentes de cantones francés-hablantes como una renuncia a la solidaridad federal. El argumento de Zurich era, que los alumnos que terminan la escuela en Zurich en general salen hablando mejor el francés que los alumnos de los cantones francés-hablantes salen hablando el alemán, y esto a pesar del inglés. No tengo conocimiento de conflictos entre instancias de gobierno por causa del idioma. En el discurso público se puede observar de vez en cuando que se habla de tensiones entre grupos lingüísticos, sobre todo entre los francófonos y los germanófonos. No está muy claro si estos se basan en la realidad o en la estilización de políticos y periodistas. Lo que se puede observar sobre la base de datos confirmados es que los dos grupos mencionados tienen opiniones distintas en muchos ámbitos de la política. Esto se observa claramente después de votaciones. Muchas veces, los francófonos se sienten como perdedores ya que son una minoría al lado de los germanófonos. Este hecho lleva seguramente a un moderado grado de tensiones y prejuicios.

## **X. VALORACIÓN GLOBAL Y COMENTARIOS ADICIONALES**

**1. En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?**

El federalismo y la descentralización en Suiza se perciben por una gran parte de la población como algo natural y sin alternativas mejores. Muchas veces se critica el federalismo tanto como también las instituciones de democracia directa por representar un obstáculo para un gobierno eficaz, ya que hace mucho más complejo todo tipo de decisión política.

**2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?**

No existen reivindicaciones históricas que tengan un impacto en la política o la retórica actual.

**3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?**

El gran desafío para el sistema suizo es no perder el equilibrio entre descentralización y centralización. Las centralizaciones existen desde la fundación del estado federal (ver parte I), y no han llevado a una centralización. Pero durante los últimos años, las tendencias centralistas se han reforzado por motivos que son recientes. El más importante consiste en el derecho internacional que obliga a Suiza a uniformizar cada vez más reglas, y nuevamente son afectadas también las competencias cantonales. La fuerza más grande es la integración europea. Suiza (todavía) no es miembro de la Unión Europea, pero esto no significa que la integración no tenga una influencia sobre el sistema. Para poder competir en los mercados, Suiza se ve forzada de sincronizar muchas de sus reglas con las reglamentaciones europeas, aún que no haya obligación formal ya que no es miembro. También otros nuevos instrumentos internacionales como la WTO obligan a Suiza a uniformizar su derecho. Al mismo tiempo, se puede observar una nueva tendencia de reconocer la importancia del federalismo y de la descentralización. En la situación actual, la Confederación no tendría ni la capacidad ni el conocimiento necesario para absorber las competencias cantonales. Y sobre todo, la confederación reconoce cada vez más la importancia de la colaboración con los cantones. A largo plazo, Suiza no tendrá otra opción que revisar su sistema y adaptarlo a la nueva situación. Esto llevará a la necesidad de compensar la disminución de la autonomía cantonal por otros instrumentos que den a los cantones la posibilidad de conservar su importancia política.

Otro desafío constituye la reciente evolución de la diversidad cultural. Europa se ha vuelto uno de los continentes más atractivos para inmigrantes, y en mi opinión personal todos los esfuerzos legales, policiales y militares que se apliquen para frenar la migración no podrá parar la migración de pueblos que ya no podemos ignorar. De tres habitantes en Suiza, uno es inmigrante o hija o hijo de inmigrante, sea con o sin nacionalidad suiza. Y la tendencia es en aumento. Estas personas traen nuevas culturas y nuevas ideas. Si nuestro federalismo se basa en la diversidad cultural, no va a poder persistir, si no toma en cuenta este cambio cultural. Una persona en Suiza es integrada en el sistema por lo que se reconoce su identidad de grupo. Esto es el concepto básico de nuestro federalismo. Para las comunidades culturales que resultan de la inmigración, este principio no se aplica - o no todavía. Si Suiza quiere seguir utilizando su Federalismo como la fórmula mágica para mantener la estabilidad social y económica, evitando conflictos violentos, tendrá que adaptar el federalismo en un sentido que hace participar a los grupos culturales que no se identifican con uno de los grupos tradicionales.

**4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?**

Me refiero a la pregunta anterior.

**5. Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?**

Desde los 155 años de su existencia, el sistema federal no ha parado de centralizarse en pequeños pasos. No obstante, Suiza esta todavía considerada como uno de los países más descentralizados. Para más detalle compare las preguntas I.5. y X.3.

**6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?**

Me parece importante llamar brevemente la atención sobre algunos contextos imperativos para la comprensión del sistema suizo - o mejor dicho para el esclarecimiento del por qué un sistema así de complejo y en parte anticuado puede funcionar.

Para el primer aspecto, la pregunta básica es: Qué es lo que mantiene juntos a los suizos en un sólo país desde hace tantos siglos? Qué es lo que a la final tienen en común como para no tener el deseo de separarse unos de los otros? Los suizos hablan cuatro idiomas - si solamente nos limitamos a los tradicionales - tienen diferentes confesiones religiosas, diferentes culturas políticas y diferentes opiniones sobre el destino del país, para mencionar solamente algunos ejemplos. Otros países basan su legitimidad en el hecho de que todos sus habitantes hablan la misma lengua - o como los alemanes lo expresan, siguen la misma "Leitkultur". Este tipo de legitimación no se puede obtener en un territorio donde la diversidad en tantos aspectos culturales es tan marcada. Lo que une los individuos suizos es la voluntad de formar un país. No por patriotismo, pero por la convicción de que en este ámbito tienen las mejores oportunidades de hacer realidad sus valores básicos, tanto los que comparten con las otras culturas como los que las otras culturas tampoco aceptarían. Es este federalismo que permite que diferentes valores no sean solamente tolerados, sino integrados por ser aceptados. Esto es la base de lo que algunos autores suizos identifican como "Willensnation" (nación basada en voluntad), o lo que quiere decir el preámbulo de la constitución suiza cuando habla de "diversidad en la unidad".

Esto nos lleva directamente al segundo elemento: La cultura de compromiso. Una política del tipo "the winner takes all", donde el ganador de la elección dicta su programa político encima de toda la población no podría funcionar en un país donde los intereses e ideales son tan diversos. Para comenzar con el ejemplo más ilustrativo de la cultura política de compromiso de este país utilizo la "formula mágica" de la composición del Consejo Federal que es el órgano ejecutivo de la Confederación. Lo único que sale de la constitución acerca de su nombramiento es que debe ser elegido por el parlamento. Nada sería más lógico, de que los dos partidos conservadores formen una coalición para poder elegir a su gusto todos los miembros del ejecutivo. Pero esto no sucede. Es todo lo contrario. El representante suizo alemán de un partido derechista va a votar por el candidato socialista de la parte francesa de Suiza. Y ¿por qué? Porque es su turno. Desde hace décadas, el Consejo Federal tiene una composición que representa todos los partidos más grandes, tanto los socialistas como los derechistas y conservadores. La cultura de compromiso y de consenso domina todo tipo de discurso político. Y es el compromiso lo que posibilita la convivencia y realización según el principio de "diversidad en la unidad".

Esto nos lleva a la última particularidad que quiero mencionar. Es la democracia directa. Finalmente no es la ética que lleva al parlamentario derechista a votar para un izquierdista. Es simplemente porque sabe, que el país no va a ser gobernable si no trabaja con compromisos. Y esto tiene su asentamiento en la democracia directa. El referéndum popular brinda la posibilidad a todos los grupos de hacer oposición contra cualquier proposición de legislación. Si un grupo muy importante - como por ejemplo uno de los grandes partidos - se encuentra en la oposición, le será fácil bloquear al gobierno porque siendo un grupo grande no tendrá problemas en forzar una votación popular para cada pequeño proyecto legislativo. Y la experiencia muestra que es relativamente fácil de convencer a los suizos de decir "no" en las votaciones. La única solución a este dilema consiste en integrar a todos los partidos importantes en el gobierno, y todos los grupos de interés como también los cantones en el proceso de legislación. Solo así se logra evitar el referéndum -pero esto se puede llevar a cabo sólo si se encuentra un compromiso con el cual todos los interesados se pueden identificar.

Y para finalizar, quiero recalcar el hecho de que Suiza no tiene una corte constitucional que pueda controlar la legislación federal. Por lo visto, la confianza en la democracia es tal, que no parece admisible que un juez pueda juzgar sobre uno de los compromisos, si este se basa prácticamente en un consenso de todos los grupos de intereses en la población, y no solamente en una simple mayoría del parlamento. Por este motivo, el constituyente suizo se decidió de dar la última palabra al electorado, y no a la corte.

7. **¿Puede indicar cuáles son, a su parecer, las obras que, por sus características especiales (actualidad, profundidad, claridad, enfoque, documentación, prestigio), permitan adquirir un mejor conocimiento del sistema federal de su país?**