

EL SENADO SUIZO*

Patricia RODRÍGUEZ-PATRÓN**

RESUMEN: “El Consejo de Estados suizo o *Ständerat* (Senado) vino a solucionar un problema que ponía en riesgo la existencia de la confederación: la conciliación de la voluntad popular con la soberanía de los cantones confederados a la que se aferraban un buen número de ellos, sobre todo los más pequeños y antiguos”. Esta es una de las conclusiones a la que llega la autora del presente artículo, para lo cual tuvo que analizar, primero, los orígenes del sistema bicameral suizo y exponer, posteriormente, tanto la estructura, la organización y las funciones del Consejo, así como el estatuto jurídico de sus integrantes. Destaca lo que la autora denomina las funciones reales del Consejo en Cámara representativa de los cantones y en Cámara de reflexión, aunado a la indiscutible aceptación de esta institución que no ha sufrido ninguna reforma constitucional. Finalmente, se indican cuáles pueden ser otros cauces previstos por la Constitución para la participación cantonal.

ABSTRACT: “The Swiss Council of States or *Ständerat* (Senate) was established to resolve a problem which endangered the existence of the confederation: the reconciliation of popular will with the sovereignty of the confederated cantons to which a good number of them adhered, above all the smallest and most ancient”. This is one of the conclusions reached by the author of the present article, from which purpose she had to analyze, first, the origins of the Swiss bicameral system and, subsequently, to put forward both the structure, organization and functions of the Council and the juridical status of its members. Outstanding is what the author calls the real functions of the Council in a Chamber representative of the cantons and as a Chamber for reflection, in conjunction with the undoubted acceptance of this institution which has not undergone any Constitutional amendment. Finally, mention is made of other possible sources provided from the Constitution for canton participation.

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “La reforma del Senado”, dirigido por el profesor Juan José Solozábal Echavarría y subvencionado por el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Educación español.

** Profesora asociada del área de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

I. LOS ORÍGENES DEL SISTEMA BICAMERAL SUIZO

El sistema bicameral suizo, en los términos en que hoy se presenta, es una de las manifestaciones más significativas del llamado “compromiso helvético”. Pero este compromiso, entendido como el intento de crear una unidad sobre la base de la diversidad (lingüística, sociológica, religiosa, cultural, política) ha tomado diversas formas en el tiempo.

La antigua confederación suiza, que duró alrededor de cinco siglos (1291-1798), estaba compuesta por un número variable de estados más o menos independientes con relaciones jurídicas muy diversas. Pese a que, desde el siglo XIV, algunos textos normativos tuvieron aplicación casi general, en su base no había un pacto común que uniera a todas las partes, sino distintas alianzas bilaterales o multilaterales para cuestiones concretas.¹

Además de las tierras, a veces muy extensas, que poseían en forma exclusiva, los antiguos cantones estaban también al frente de territorios de encomienda administrados de mancomún: las “bailías comunes” de Argovia, Turgovia, del país de Sargans y del sur del Gotardo. Fue para administrar dichas tierras de encomienda para lo que los cantones confederados crearon su primer órgano estatal común: la Dieta.² En ella se reunían los enviados de cada cantón que actuaban conforme a instrucciones.³ Cada estado, pequeño o grande disponía de dos escaños y un sólo voto. No regía la regla de la mayoría. Las decisiones que no con-

1 Los primeros ocho Estados estaban unidos por seis tratados de alianza militar, de arbitraje y de asistencia judicial. El primero de ellos (Pacto de *Brunnen*) fue concluido en 1291 y confirmado en 1315 por los cantones llamados primitivos: Uri, Schwyz, Obwald y Nidwald; después vinieron cinco tratados más a través de los cuales se fueron obligando los otros cuatro Estados (proceso que se desarrolla a lo largo del siglo XIV y culmina en 1423). Véase Knapp, *L'ordinamento federale svizzero*, Torino, 1994, p. 45. A finales del siglo XV y principios del XVI, se asocian a la confederación cinco nuevos miembros a través de tratados particulares que vinculan a cada uno de los candidatos con los ocho primeros Estados: Aubert, *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, Neuchâtel, 1967, p. 1. Además de los 13 cantones (antiguos y nuevos) que formaban la confederación, ésta tenía relaciones con otra categoría de Estados: los denominados “aliados” (*Alliés, Verbündete, Zugewandte*), difícilmente distinguibles de los cantones, en especial de los nuevos. Quizá en relación con su participación regular en la Dieta, pero algunos de ellos tenían el privilegio de poder acceder a las mismas.

2 Así, los cantones se reunían periódicamente para examinar la gestión de las bailías (cuentas anuales) y, además a intervalos de tiempo muy variables se encontraban con algunos países aliados para concertarse sobre la política interior y exterior (dietas).

3 Véanse Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 3 y Grangé, “Le Conseil des Etats”, en Mastias y Grangé (dirs.), *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, París, 1987, p. 385.

taban con la unanimidad, tenían muy pocas posibilidades de ser ejecutadas en los cantones que no las habían votado —salvo que las ratificaran posteriormente—, pues eran ellos, y no la confederación, los que ostentaban la soberanía y determinaban el contenido y la aplicación de las decisiones de la Dieta conforme a sus intereses individuales.⁴

Con la invasión francesa se promulga la primera Constitución helvética (12 de abril de 1798), ésta inaugura un régimen que durará cinco años: la república helvética (1798-1803) y que va a suponer un cambio radical respecto a la situación anterior. La mayor novedad fue la conversión de la primitiva confederación de Estados en una república única e indivisible.⁵ Los trece cantones originarios son reducidos al rango de circunscripciones administrativas, jurisdiccionales y electorales a la imagen de los departamentos franceses. En consonancia con la nueva estructura del Estado se pone el acento en los órganos centrales. La Constitución de abril separa claramente los poderes, quedando el Legislativo encomendado, por primera vez, a dos cámaras: el Senado, que está formado por cuatro diputados por cantón y el Gran Consejo, donde la composición es proporcional a la población. Todos los diputados son elegidos por sufragio universal indirecto. El Ejecutivo, que se confiaba a un directorio de cinco miembros, era elegido por una de las cámaras entre los candidatos que la otra presentaba.⁶ Pero el sistema unitario no fue bien aceptado por el pueblo. La crisis del Estado fue permanente durante aquel medio siglo;⁷ las fuerzas conservadoras y las innovadoras se enfrentaban constantemente. Cinco golpes de Estado se sucedieron de 1800 a 1802 y la guerra civil estalló tan pronto como las tropas napoleónicas volvieron la espalda.

4 Albertí, “El *Ständerat* suizo”, *Ante el futuro del Senado*, Generalitat de Catalunya, Institut d’Estudis Autònoms, 1996, p. 173: “El sistema correspondía de la forma más estricta al de una asociación de Estados soberanos”.

5 Como ponen de manifiesto Häfelin y Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1993, p. 15, el artículo 1o. de la nueva Constitución evidenciaba ya la ruptura con el pasado: “1. La République helvétique est une et indivisible. Il ny a plus de frontières entre les cantons et les pays sujets, ni de canton à canton. L’unité de patrie et d’intérêt succède au faible lien qui rassemblait et guidait au hasard des parties hétérogènes, inégales, disproportionnées et asservies à de petites localités et des préjugés domestiques. On était faible de toute sa faiblesse individuelle: on sera fort de la force de tous”.

6 Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 5.

7 En este periodo, además de estas dos Constituciones, una unitaria y otra federalista (Constitución de 25 de mayo de 1802, promulgada el 2 de julio del mismo año, tras haber sido sometida a referéndum), se realizaron innumerables proyectos: *ibidem*, pp. 8 y 9.

A pesar de ello, la huella dejada por la república helvética fue profunda: toda la evolución futura del sistema político-federal suizo encuentra su germen en estos cinco años. Muchas fueron las adquisiciones perdurables: la composición de un país como compuesto de lenguas y razas determinado por la búsqueda de la igualdad, por la supresión de los países señores y los países sujetos, los superiores y los inferiores. Se rechaza el confederalismo descompuesto, pero también el unitarismo extraño a su tradición y, a partir de 1801, se comienzan a dar pasos hacia el federalismo actual. Se empieza entonces a ensayar la separación de poderes, el bicameralismo y el voto en referéndum. La república helvética inaugura, en definitiva, la era del liberalismo en Suiza.⁸

La situación anterior de enfrentamiento de todos contra todos, es aprovechada por Napoleón para imponer su Acta de Mediación (19 de febrero de 1803), que supone la vuelta a la confederación de Estados. Se fomenta la autonomía cantonal pero sometida fuertemente a sus protectores.⁹ La confederación como tal tenía pocas competencias, que sobre todo se referían al campo de la política exterior y de la seguridad interna y exterior. Para el resto de los asuntos, los cantones volvían a tener la competencia exclusiva.¹⁰ Los órganos federales eran la Dieta y el *burgomaestre* del correspondiente cantón director, que dirigía los asuntos ejecutivos de suiza en calidad de *Landamman* (presidente del Consejo Cantonal). En relación a la composición de la primera, se introdujeron ciertas novedades. Se crearon dos grupos de cantones: seis mayores que contaban con dos votos y el resto que sólo disponían de uno. En esta época además, se eliminan las “bailías comunes” y se fijan los límites actuales de la confederación.¹¹

Tras la derrota de Napoleón, se reúne en Zurich (que era el cantón director ese año) una Dieta extraordinaria los días 15 a 26 de noviembre de 1813 donde se decide la neutralidad de Suiza. El 27 de diciembre se vuelve a reunir para constatar la caducidad del Acta de Mediación.

⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁹ La Dieta jamás pudo hacer observar sus decretos a aquellos cantones por los que no habían sido aprobados. Los decretos se cambiaron finalmente por concordatos. Pero el concordato es un acto contractual que no cabe en un Estado federal. Suiza era pues en 1803 una confederación de Estados, cuyo único cimiento era la común dependencia de Francia: *Ibidem*, p. 14 y Knapp, *op. cit.*, nota 1, p. 47.

¹⁰ Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 16.

¹¹ Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 174.

Con ello se pierde la base constitucional y se reúnen en sesión con el fin de construir un nuevo régimen que reemplace al desaparecido. Se trata de una Dieta reducida donde sólo participan doce Estados formando una “Unión Federal” (*Bundesverain*) que suponía un lazo aún más débil que el sistema de la antigua confederación (29 de diciembre de 1813). En cuanto a la Dieta, toma el nombre histórico de Asamblea Federal (*Bundesversammlung*).

Durante la restauración, el poder central es prácticamente inexistente. El único órgano central permanente fue la Cancillería, compuesta de un canciller y un secretario de Estado nombrados por la Dieta. En ésta, cada cantón disponía de un voto, como ocurría anteriormente. Dentro de sus limitadas competencias, las decisiones —que ahora son vinculantes para los cantones— eran tomadas por mayoría, en general simple y cualificada para la delegación de competencias al cantón director, la declaración de guerra y paz y el establecimiento de alianzas.¹²

La regeneración (1830) supuso también para Suiza una inyección de liberalismo. Diversos cantones cuentan con sistemas liberales de gobierno y a partir de ellos se inicia un movimiento de “reforma de las instituciones confederales tendentes a la creación de un auténtico Estado con órganos de representación popular”.¹³ Aun así, las corrientes conservadora y liberal conviven en tensión en este periodo. En 1847 siete cantones católico-conservadores¹⁴ forman una liga separada del resto (*Sonderbund*). Ya antes, en 1845, fue declarada contraria a la Federación y se ordenó su inmediata disolución. Ante la negativa de sus componentes, fue suprimida militarmente por acuerdo de la Dieta en la Guerra del *Sonderbund* (4 a 29 de noviembre de 1847).¹⁵

En 1848 entró en vigor —bajo el signo del compromiso— una nueva Constitución federal (tras haber sido ratificada por el pueblo y los can-

¹² Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 18.

¹³ Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 174.

¹⁴ En la Suiza del siglo XIX, el término “conservador” tiene una significación diferente que en los Estados vecinos: el conservadurismo no se basa en la gran propiedad de bienes raíces o en la oligarquía militar; más bien designa la defensa de hegemonías locales y de la autonomía cultural contra el poder central de los liberales-radicales. Los católicos conservadores formaban una de las alas de la oposición supraconfesional al centralismo liberal-radical. Esta oposición estaba también integrada por protestantes, partidarios del federalismo. No todos los conservadores eran católicos, ni todos los católicos eran conservadores. Esta imbricación de las categorías religiosas y políticas permitía crear en cada caso alianzas diferentes.

¹⁵ Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 17.

tones en referéndum). Supuso la adopción del Estado democrático y de derecho siguiendo el ejemplo de las Constituciones de los cantones liberales. Garantizaba numerosos derechos civiles, como la libertad de establecimiento, de asociación y la igualdad ante la ley; pero también tenía en cuenta a los vencidos, manteniendo en amplia medida la soberanía cantonal. Para satisfacer a todas las partes enfrentadas era necesaria la yuxtaposición de las tendencias liberales y federalistas. El principio del liberalismo igualitarista se presenta como la única transacción posible.¹⁶ Se crea así un Parlamento o Asamblea Federal bicameral, inspirado en el modelo estadounidense. El Consejo de Estados (*Ständerat*), que encarnaba la legitimidad federal, contaba con dos escaños por cantón, mientras que para el Consejo Nacional (*Nationalrat*) —encarnación de la nueva legitimidad popular— se reservaba un número variable de diputados en proporción a la población. La opción por un bicameralismo con una identidad casi absoluta de derechos y funciones para ambas cámaras se orientaba en ese sentido: la segunda Cámara garantizaba a los cantones pequeños una influencia mayor que su importancia real. Así se manifestó la voluntad de proteger a las minorías.¹⁷

En 1874 se adopta, dentro de la atmósfera de la *Kulturkampf*, una nueva Constitución que suponía una revisión total de la de 1848, después de la revisión parcial de 1866.¹⁸ En ella se contiene el giro hacia la democracia semidirecta actual: gracias al referéndum, toda ley puede ser sometida al escrutinio popular previa recogida de las firmas necesarias.¹⁹ Este paso constituye uno de los grandes sesgos de la historia de Suiza. El referéndum sigue siendo uno de los elementos fundamentales de su

16 Véase Grangé, *op. cit.*, nota 3, p. 389.

17 La Constitución de 1848 contenía otras novedades interesantes: el gobierno (colegial) era elegido por las dos cámaras reunidas. Éstas no podían pedirle responsabilidad política. Las competencias del Estado central se incrementan. De hecho, este aumento de competencias fue una de las razones principales que impulsaron la reforma. También se incorpora un elemento existente en el sistema americano: la no sumisión de los representantes cantonales a mandato imperativo. Además, se establece el referéndum obligatorio para la reforma constitucional. Véase Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 37.

18 Al igual que en los años treinta, fue en los cantones donde se produjeron las primeras agitaciones provocadas por las reivindicaciones democráticas. El movimiento nació en Basilea-Campo y se propagó hacia el este, alcanzando la mayoría de los cantones de la meseta. Los éxitos obtenidos por los demócratas hicieron inevitable una revisión de la Constitución federal. No obstante, un primer proyecto de revisión total fracasó en 1872 ante la resistencia combinada de los federalistas del centro de Suiza (católicos) y de la Suiza de lengua francesa (protestantes). *Ibidem*, p. 49.

19 Como ya señalamos, el referéndum obligatorio existe desde 1848 para las revisiones de la Constitución. La Constitución de 1874 introdujo el referéndum facultativo.

sistema político. El *Ständerat* constituye, como en la Constitución de 1848, el elemento federalista en el sistema bicameral suizo. Ninguna reforma constitucional ha afectado, desde entonces, a este sistema.²⁰

Como conclusión a este recorrido histórico puede decirse que el Consejo de Estados se presenta como el sucesor de la asamblea tradicional de la confederación, la Dieta. Representa, en consecuencia, la legitimidad inicial en Suiza, fundada sobre la soberanía de los cantones. Sólo después de 1848 se reconoce la nueva soberanía popular, representada por el Consejo Nacional. La concepción de la legitimidad en Suiza es, por tanto, una concepción dualista. Se reconoce una doble soberanía: la de los cantones, fundamento de la confederación y, después de 1848, la soberanía popular sobre la base del Estado federal y que implica una cierta centralización del poder. La existencia de una igualdad completa entre las dos cámaras es resultado de la necesidad, admitida por los constituyentes, de mantener un equilibrio entre las dos soberanías, necesidad que se refleja paralelamente en el referéndum, por la exigencia de la doble mayoría, del pueblo y los cantones.²¹

II. COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA

1. *Composición*

A. *Número de miembros*

Desde que se constituyó el cantón del Jura en 1978, el *Ständerat* está compuesto de 46 miembros (*Ständerate*). Cada cantón —al igual que ocurría en la antigua Dieta— cuenta con dos escaños. En los cantones divididos, a cada medio cantón le corresponde elegir uno de ellos (artículo 80, Constitución federal [en lo sucesivo BV]).

Todos los cantones están, por tanto, representados de forma estrictamente paritaria como miembros confederados iguales en derechos. El artículo 80 BV ignora las diferencias externas entre ellos, como su extensión o población. Sólo la cualidad de cantón es relevante. Se consigue así una representación diferente a la existente en el *Nationalrat*, com-

²⁰ Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 51.

²¹ Cfr. Grangé, *op. cit.*, nota 3, p. 392.

puesto a prorrata de la población federal.²² De esta forma, quedan asegurados los dos principios que sustentan la confederación helvética: la igualdad de los cantones y la igualdad de los ciudadanos.²³

B. Duración del mandato

La duración del mandato está fijada por el derecho cantonal, lo que hace que no pueda hablarse en esta Cámara de una verdadera legislatura.²⁴ El hecho de que cada cantón pueda prever una duración distinta supone la inexistencia teórica de una renovación integral, salvo en el caso de la disolución exigida por el artículo 120.2 BV para la revisión total de la Constitución.

En todos los cantones, se ha optado por una duración del mandato de cuatro años. Sin embargo, no en todos —aunque sí en la mayoría— coinciden las elecciones correspondientes a ambos consejos.²⁵

C. Elección de sus miembros

En tanto que las elecciones al *Nationalrat* son reguladas por el derecho federal,²⁶ el procedimiento de elección de los miembros del *Ständerat* se encuentra regulado en el derecho cantonal. Hoy en día son elegidos en todos los cantones por el pueblo (el último en introducir la elección directa fue Berna en 1977).²⁷ Salvo en Jura —donde se ha establecido

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

23 Véase Heger, *Deutscher Bundesrat und Schweizer Ständerat*, París, 1990, pp. 78 y 79.

24 Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 468.

25 Véase Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 177.

26 La Constitución federal, en su artículo 73, determina que éstas serán directas y de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Cada cantón o medio cantón forman una circunscripción electoral. La regulación de los detalles la deja en manos de la legislación federal.

27 En los primeros tiempos, la elección recaía en el Parlamento cantonal: véase Bridel, *Précis de Droit Constitutionnel et Public Suisse*, Lausanne, 1959, p. 53. A juicio de Heger, *op. cit.*, nota 23, p. 69, la atribución de la elección al pueblo, junto con el establecimiento de la duración del mandato en cuatro años, son los factores que aseguran la posición de igualdad del *Ständerat* respecto al *Nationalrat*.

el sistema proporcional—, en los demás Estados son elegidos por mayoría, en muchos casos a doble vuelta.²⁸

El sistema mayoritario de elección ha sido en ocasiones objeto de crítica, pues ha llevado a una sobrerrepresentación de los partidos conservadores, dominantes en gran parte de los cantones pequeños, en detrimento del Partido Socialista.²⁹ Sin embargo, con el reconocimiento de los cantones como uno de los pilares básicos —junto con el pueblo— de la formación de la voluntad de la Federación, es difícil poner en duda este modo de elección. En el *Ständerat*, como encarnación de la legitimidad federalista, deben estar representadas las mayorías presentes de cada uno de los cantones.³⁰ Por otro lado, la subrepresentación socialista se ve compensada por su dominio en el *Nationalrat*³¹ y por su participación en una coalición estable que agrupa a los cuatro partidos principales de Suiza y representa, aproximadamente, el ochenta por ciento del electorado.³²

La capacidad electoral activa y pasiva se regula también en el derecho cantonal. Éste puede variar las condiciones exigidas por la legislación federal para la elección de los miembros del *Nationalrat*.³³ Así, en algunos cantones basta con haber cumplido los dieciocho años para poder tomar parte en las elecciones al Consejo de Estados, en tanto que la Constitución federal exige, para el Consejo Nacional, tener veinte años cumplidos (artículo 75 en relación con el artículo 74.2). Además, para participar (de forma activa o pasiva) en las elecciones al Consejo de Estados, es necesario no estar privado de los derechos políticos por la legislación federal o cantonal.

28 En los cantones el sistema es plurinominal, sin listas cerradas, y en los semi-cantones uninominal: véase Grangé, *op. cit.*, nota 3, p. 394. Sobre la posibilidad de realizar cambios en las listas por parte del electorado (*panachage*), véase Guiglia, “Prólogo”, en Knapp, *op. cit.*, nota 1, p. 8.

29 Actualmente, el grupo socialista cuenta en esta Cámara con cinco escaños, frente a los grupos radical-democrático y democrático-cristiano que cuentan, respectivamente, con diecisiete y dieciséis.

30 Véase Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 473: “El Consejo de Estados ha sido concebido para representar la tendencia mayoritaria de los cantones”.

31 Cincuenta y ocho escaños frente a los cuarenta y cinco del grupo radical-democrático y a los treinta y cuatro del democrático-cristiano.

32 Esta coalición la forman, desde 1959, los partidos: Socialista, Demócrata-cristiano, Radical-democrático y Unión Democrática de Centro.

33 Así ha sido durante mucho tiempo respecto a las mujeres. En algunos cantones latinos (Vaud, Neuchâtel y Ginebra) obtuvieron los derechos electorales y participaban en la formación del Consejo de Estados desde 1958-1960, mientras que en el plano federal, para la elección del Consejo Nacional, no obtuvieron el derecho electoral activo y pasivo hasta 1971.

El control de la validez de la elección de los miembros del *Ständerat*, además de regirse por el derecho cantonal, tiene lugar en instancias cantonales. Existe un recurso de queja electoral ante el Tribunal Federal.³⁴

D. Naturaleza de la representación

Puede decirse, de acuerdo con su modo de elección y posición, que los miembros del *Ständerat* representan a la población de los cantones, que los elige.³⁵ No mantienen vínculos institucionales con las autoridades de su cantón de origen. Como parlamentarios independientes de la Asamblea Federal suiza se sitúan también al margen del Ejecutivo cantonal. No son por tanto “delegados” de sus respectivos cantones.³⁶ Esto no excluye la existencia de relaciones personales entre ambos. De hecho, es frecuente que algunos de los miembros de esta Cámara lo sean, a su vez, del Ejecutivo cantonal.³⁷ Incluso, se han realizado propuestas de institucionalización de esta situación, estableciendo que el Ejecutivo de cada cantón elija entre sus miembros un delegado en el *Ständerat*.³⁸ Sin embargo, la práctica cantonal evoluciona en sentido contrario, tiende cada vez más a limitar la posibilidad de efectuar ambas actividades de modo simultáneo.³⁹

Es claro que la duplicidad de funciones permite una comunicación más fluida entre el Ejecutivo cantonal y el correspondiente parlamentario. Particularmente, en los pequeños cantones la intimidad de las relaciones refuerza estas uniones personales. Sin embargo, se puede mantener con

³⁴ Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 222.

³⁵ Desde una perspectiva política se ha dicho que estos parlamentarios ni siquiera representan la relación de fuerzas políticas que conviven en el interior de un cantón, sino sólo las corrientes principales. A través del sistema de elección mayoritario, las minorías son eliminadas, por lo que sólo la mayoría resulta, para estos propósitos, relevante: Heger, *op. cit.*, nota 23, p. 113.

³⁶ *Ibidem*, p. 114: “A diferencia de lo que ocurre con el *Bundesrat* alemán que se basa en el *Vertretungsprinzip*, en el *Ständerat* —basado en el *Repräsentationsprinzip*— no existen vínculos institucionales entre sus miembros y las autoridades de sus cantones de origen”.

³⁷ Entre 1848 y 1920 nunca hubo menos de diez miembros del *Ständerat* que a su vez fueran miembros de los respectivos Ejecutivos cantonales. En 1944 llegaron a ser trece, en 1968 diez y en 1987 su número alcanzaba los nueve. *Idem*.

³⁸ La propuesta de Jaag, *Die Zweite Kammer im Bundesstaat*, Zurich, 1976, p. 131, de crear la figura del *Ständeratsminister*, es comentada y rechazada por Heger, *ibidem*, p. 115.

³⁹ En 1953 sólo la Constitución de Tessin preveía la incompatibilidad general de los cargos cantonales con la obtención de un escaño en la Asamblea Federal. Posteriormente, la recogieron también las de Graubünden, Jura, Schaffhausen y Berna. Véanse Heger, *op. cit.*, nota 23, pp. 115 y 116, y Albertí, *op. cit.*, nota 4, pp. 177 y ss.

carácter general que los miembros del *Ständerat* gozan, en la defensa de los intereses cantonales, de una posición relativamente independiente con respecto, tanto a las autoridades cantonales, como a los partidos políticos.

En relación con las primeras, esa independencia se ve garantizada en primer lugar por la propia Constitución federal. Ésta, en su artículo 91, aplicable a ambos consejos, prohíbe el mandato imperativo. Tampoco han de dar cuentas de su actuación al Parlamento cantonal, pues éste no puede pedir responsabilidad a los miembros de un órgano federal. Por último, la obligación de consultar a los cantones para la elaboración de las leyes de ejecución (artículo 32.2, BV), supone la comunicación directa de éstos con el *Ständerat*. Con esta participación directa la influencia sobre los *Ständerate* pierde, en gran parte, su sentido.

En lo que se refiere a los partidos políticos, como se ha apuntado,⁴⁰ la elección popular por el sistema mayoritario les confiere un importante apoyo popular que refuerza su posición frente al partido.⁴¹ Salvo en los cantones que cuentan con mayorías estables, el éxito electoral de los partidos depende en muchos casos de la posibilidad de presentar ciertos candidatos, cuya personalidad resulta determinante para el electorado. A esto hay que añadir la relajación de la disciplina de partido en Suiza, fomentada por la existencia de la coalición entre los cuatro principales partidos políticos del país. En el *Ständerat*, dado el sistema mayoritario de elección, la práctica totalidad de sus miembros forman parte de esta coalición. En este sentido, es frecuente la crítica al gobierno realizada por los parlamentarios individuales, totalmente al margen de la disciplina de partido. A ello contribuye que el gobierno no es responsable ante ninguna de las dos cámaras y, por tanto, las censuras recibidas en su seno no suponen su caída.⁴²

40 Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 178.

41 Todos los miembros del *Ständerat* cuentan, como mínimo, con el apoyo del cincuenta y uno por ciento de la población del cantón respectivo, excepto el cantón de Jura.

42 Véase Heger, *op. cit.*, nota 23, p. 212.

2. Organización y funcionamiento

A. Sesiones

Como exige el sistema bicameral, las cámaras deliberan y deciden generalmente por separado.⁴³

Cada Cámara tiene sus propias comisiones que básicamente actúan separadas, pero que en los procesos de solución de diferencias pueden llevar a cabo sesiones conjuntas (artículo 16.1 bis de la Ley sobre las Relaciones entre los Dos Consejos —GVG—). Las sesiones de ambas cámaras tienen lugar, sin embargo, siempre al mismo tiempo, es decir en las mismas semanas. De acuerdo con el artículo 86.1 BV se reúnen una vez al año en sesión ordinaria. El concepto “sesión” abarca los cuatro periodos ordinarios de sesiones de un año:⁴⁴ marzo, junio, septiembre y diciembre, de una duración aproximada de tres semanas cada una.⁴⁵ Las sesiones extraordinarias tienen lugar a convocatoria del gobierno federal (*Bundesrat*), un cuarto de los miembros del *Nationalrat* o cinco cantones (artículos 86.2, BV y 1.2, GVG). Los *Ständerate* no tienen la posibilidad de convocarlas.

Las sesiones son, de ordinario, públicas (artículo 94, BV).⁴⁶ Conforme al artículo 87 BV se requiere, para el comienzo de la deliberación, la presencia de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo. En la práctica se han alejado de esta prescripción, exigiendo esa mayoría sólo cuando han de adoptarse decisiones. Éstas se toman en general por mayoría absoluta (artículo 88, BV). Una excepción la constituye la declaración de urgencia de los decretos federales de alcance general, para lo cual se requiere la mayoría de los miembros de cada Cámara (artículo 89 bis, apartado 1, BV). El presidente cuenta con voto de calidad en caso de empate (artículos 78.4 y 82.4, BV).

43 Excepcionalmente, como veremos más adelante, se prevé en la Constitución o en la legislación federal la reunión conjunta de ambas cámaras para la realización de determinadas competencias.

44 El artículo 1.1 GVG se refiere a *cuatro sesiones ordinarias* anuales.

45 Las cámaras determinan la duración exacta de las sesiones. De acuerdo con el artículo 1.2 bis GVG, cuando así lo requiera el desarrollo de su trabajo, pueden acordar la celebración de otras sesiones (las llamadas “sesiones especiales” o *Sondersessionen*). Véase Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 241.

46 Sin embargo, si la discusión de determinados asuntos lo requiere, pueden acordar el secreto de la deliberación. Así lo establece, para el *Ständerat*, el artículo 47 de su Reglamento (GRS).

B. Organización funcional interna

De acuerdo con el artículo 8 septies, apartado 4, GVG, la preparación de los asuntos de la Cámara corresponde, junto con las comisiones, a los grupos o fracciones.⁴⁷ Éstas se componen normalmente de parlamentarios pertenecientes a un mismo partido (independientemente de su procedencia territorial), aunque a veces pertenecen a varios pequeños, constituyendo juntos una fracción.⁴⁸ En todo caso, es necesaria la reunión de al menos cinco miembros de la Cámara (artículo 8 septies, apartado 1, GVG). Constituyen la unidad a tener en cuenta para la formación de los distintos órganos del Consejo (artículo 7.2 del Reglamento del *Ständerat* —GRS—).

Es en las comisiones donde se lleva a cabo la mayor parte del trabajo parlamentario. Su composición es proporcional al número de miembros de cada fracción. Aunque no tienen competencia para decidir con vinculación jurídica ejercen una gran influencia en el proceso de decisión. En ellas se llevan a cabo activas discusiones que hacen posible encontrar un compromiso entre las distintas partes. En su funcionamiento se intensifican especialmente las constantes relaciones con el *Nationalrat*⁴⁹ y, como hemos señalado anteriormente, pueden incluso celebrar sesiones conjuntas con las comisiones de aquel Consejo, aunque deben votar separadamente.

A parte de estas funciones preparatorias y de discusión, las comisiones realizan informes para la Cámara y presentan solicitudes. Pueden también, en el marco de sus funciones, plantear iniciativas y propuestas parlamentarias. Ejercen competencias en materia de actividad de control y de política exterior. Para poder llevar a cabo su labor pueden pedir la comparecencia de los miembros del gobierno o pedir a éste la elaboración de informes (artículo 47, GVG). También pueden llamar a expertos y funcionarios.⁵⁰ Sus sesiones no son públicas. Los parlamentarios que no forman parte de ellas no tienen derecho de asistencia a sus reuniones.⁵¹

47 En relación con este tema véase Münch, “Wesen und Bedeutung der Parlamentsfraktion aus schweizerischer Sicht”, *AöR*, 120 Band, Heft 3, 1995, pp. 382 y ss.

48 Véase Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 244.

49 *Idem*.

50 *Ibidem*, p. 243.

51 Véase Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 513.

La Ley sobre las Relaciones entre los Dos Consejos y el Reglamento del *Ständerat* (artículos 47 ter y 10, respectivamente) prevén la existencia de comisiones permanentes que realizan tareas duraderas.⁵² Entre ellas destacan la Comisión Financiera, la de Control del Funcionamiento, la de Política Exterior, la de Seguridad y la de Economía y Hacienda.

Pueden crearse otras comisiones *ocasionales* u “ordinarias”, con el fin de investigar algún asunto (comisiones de investigación) o preparar propuestas legislativas cuyo contenido no recaiga en el ámbito de una comisión permanente.⁵³

Aparte de las comisiones a las que nos hemos referido hasta aquí, compuestas en su totalidad por miembros del Consejo de Estados, existe un número limitado de comisiones conjuntas, formadas por miembros de ambas cámaras. A ellas pertenecen la Comisión de Indultos, la de Redacción y la de Delegación Financiera, con tres componentes de las comisiones financieras de cada uno de los consejos.⁵⁴

C. Órganos de gobierno

El presidente y el vicepresidente son elegidos por el Consejo de Estados para un año. De acuerdo con los apartados 2 y 3 del artículo 82 BV, no podrán ser elegidos entre los diputados del cantón del cual ha sido escogido el presidente de la sesión ordinaria inmediatamente anterior. El vicepresidente, además, no podrá provenir del mismo cantón al que pertenecía su antecesor en el cargo. Sí cabe, entonces, que el cantón de origen de un presidente sea el mismo que el del vicepresidente saliente.

En consecuencia, está prohibida la reelección inmediata de cualquiera de ellos. Se permite, en cambio, la elección de un vicepresidente como presidente para el año siguiente (artículo 5o. y ss., GRS).

Al presidente le corresponden las siguientes tareas:⁵⁵

- a) La dirección de los debates de la Cámara.
- b) La presidencia del *Büro*.
- c) La representación exterior de la Cámara.

⁵² En el Consejo de Estados se ha fijado una duración de seis años para las comisiones permanentes. *Ibidem*, p. 511.

⁵³ *Ibidem*, p. 509.

⁵⁴ Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 243.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 242.

d) La presidencia de las sesiones conjuntas de la *Bundesversammlung*, cuando el presidente del *Nationalrat* —que es quien las preside normalmente— esté impedido para ello (artículo 1.2 del Reglamento de la Asamblea Federal —RVB—).

En la toma de decisiones, el presidente no puede votar, salvo para deshacer empates. En cambio, en las elecciones vota como los demás miembros de la Cámara (artículo 82.4, BV).

El vicepresidente realiza las tareas del presidente cuando éste está impedido o cuando quiera participar en los debates.

La dirección de la Cámara, en particular la fijación del programa de la sesión y la verificación de los resultados de las elecciones y las votaciones, de acuerdo con lo comunicado por los cantones, le corresponde a la Mesa o *Büro*, que es elegido al comienzo de cada sesión invernala.

La Mesa es formada, aparte del presidente y el vicepresidente, por dos secretarios y un suplente que son elegidos por un año.⁵⁶

3. *Independencia reglamentaria y presupuestaria*

El funcionamiento de las cámaras se rige por lo dispuesto en algunos preceptos de la Constitución, en la Ley Federal de Relaciones entre los dos Consejos y en los reglamentos parlamentarios, así como, subsidiariamente, por lo determinado mediante costumbres parlamentarias.

Cada Cámara dicta su propio reglamento, sin que en su elaboración intervenga ninguna otra autoridad. La Constitución no contiene una previsión expresa de esta potestad, pero en ocasiones hace referencia a ella (artículo 86, BV). A juicio de la mejor doctrina, esta previsión no es en absoluto necesaria, pues se entiende que la independencia reglamentaria es inherente al *status* jurídico-constitucional de ambas cámaras.⁵⁷

El *Nationalrat* cuenta con un Reglamento de 22 de junio de 1990, el *Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN)*. El Reglamento del *Stän-*

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Ya en la sesión de 22 de marzo de 1848 de la Comisión para la Revisión de la Federación, se declaró que las determinaciones sobre el momento constitutivo de la Asamblea Federal debían estar contenidas en el Reglamento y no en la Constitución. En aquel momento era ya claro que cada Consejo tenía derecho a darse su propio reglamento: *Protocolo de las actuaciones sobre la revisión del Pacto Federal de 1915*, del 17 de febrero al 8 de abril de 1848, 22, sesión 125, citado y comentado en Cron, *Die Geschäftsordnung der schweizerischen Bundesversammlung*, Freiburg in der Schweiz, 1946, p. 3.

derat —*Geschäftsreglement des Ständerates (GRS)*— es del 24 de septiembre de 1986. Su modificación le corresponde al consejo competente a propuesta de la Mesa o de un parlamentario.

De acuerdo con lo establecido en la GVG (artículo 8 bis) las cámaras, además de sus respectivos reglamentos, han de dictar en común un reglamento especial por el que se rija el funcionamiento de la Asamblea Federal en sus sesiones conjuntas. En la actualidad este reglamento es el *Reglement der Vereinigten Bundesversammlung (RVB)*, de 8 de diciembre de 1976.

Ninguno de ellos puede ser sometido a referéndum, por lo que se entiende que no forman parte de la legislación. Fuera de esto, las opiniones sobre su carácter jurídico son muy variadas. Entre ellas se ha mantenido, siguiendo siempre las propuestas de la doctrina alemana, que son “estatutos autónomos”, “reglamentos administrativos”, “reglamentos jurídicos”, “normas o decretos *sui generis*” o “acuerdos especiales pseudoestatutarios”.⁵⁸

Las comisiones, así como las fracciones de ambas cámaras, pueden también darse su propio reglamento para la ordenación de su funcionamiento interno, sin que sea necesario su sometimiento a la aprobación del Parlamento.⁵⁹

El presupuesto parlamentario, por su parte, es elaborado por el Ministerio de Finanzas, en colaboración con la Secretaría General de la *Bundesversammlung*.⁶⁰

4. *El status parlamentario de sus integrantes*⁶¹

A. *Inelegibilidad*

Dado que las elecciones al Consejo de Estados son elecciones cantonales, las prescripciones federales sobre inelegibilidad, como sobre incompatibilidad, no tienen carácter cerrado. El derecho cantonal puede,

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 2 y 3.

⁵⁹ Según la opinión de Münch, *op. cit.*, nota 47, p. 407, estos reglamentos tienen carácter de actos normativos jurídico-públicos.

⁶⁰ *Cfr. Les Parlements dans le Monde*, Bruselas, Centre International de l'Union Interparlementaire, 1986, p. 289.

⁶¹ En relación con este tema, véase Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, pp. 223 y ss, 251 y ss.

por tanto, ampliar las causas de inelegibilidad previstas en el derecho federal, superando incluso las previstas para el *Nationalrat*.

La condición de religioso no es —como ocurre respecto al *Nationalrat* conforme al artículo 75 BV— una causa de inelegibilidad prevista por el ordenamiento federal. Sí lo es, por el contrario, el hecho de haber aceptado de un gobierno extranjero una pensión, sueldo, título, regalo o condecoración. Quien esté en posesión de alguno de estos premios, no puede ser elegido o nombrado miembro de ninguna autoridad federal —y, por tanto, tampoco del *Ständerat*— si, antes de ejercer el mandato o la función, no renuncia expresamente a gozar de la pensión o a usar su título, o no devuelve su condecoración (artículo 12.2, BV).

B. *Incompatibilidad*

La Constitución (artículos 81 y 108.2) prohíbe que los miembros del *Ständerat* formen parte, al mismo tiempo, del *Nationalrat*, del *Bundesrat* o del Tribunal Federal (*Bundesgericht*). Esa incompatibilidad rige también respecto a los jueces auxiliares del *Bundesgericht*, así como para los miembros y jueces auxiliares del Tribunal de Aseguración Federal (*Eidgenössischen Versicherungsgericht*).⁶² Nada dice, en cambio, en cuanto a la incompatibilidad del mandato en el *Ständerat* y en la Cancillería federal. El entendimiento de las incompatibilidades como instrumento al servicio de la división de poderes, impide interpretar ese silencio en el sentido de que la Constitución haya dejado libertad a los cantones para introducir o no esa incompatibilidad. El ejercicio de ambos cargos ha de estimarse, por lo tanto, incompatible.

En el derecho federal se prevén menos incompatibilidades para los miembros del *Ständerat* que para los del *Nationalrat*. A diferencia de éstos, los *Ständerate* pueden ser funcionarios. No obstante, deberán obtener una autorización de la instancia competente cuando el ejercicio de su cargo público pueda influir en sus obligaciones de funcionario o no pueda realizarse simultáneamente con éstas (artículo 14.1 y 1o. de la Ley de la Función Pública —*Beamtengesetz*— de 20 de junio de 1927).

Los miembros del *Ständerat*, como los de cualquier otra autoridad federal o cantonal, no pueden aceptar de un gobierno extranjero pensio-

⁶² Artículos 2.2 y 123.2 de la Ley Federal sobre Organización de la Tutela del Derecho Federal de 16 de diciembre de 1943 (OG).

nes o sueldos, títulos, regalos o condecoraciones. La contravención de esta prohibición entraña la pérdida del mandato (artículo 12.1, BV).

Como ocurre con las causas de inelegibilidad, el derecho cantonal puede prescribir otras incompatibilidades en relación con los cargos cantonales o también, por qué no, respecto al funcionariado.

C. *Mandato libre*

Como vimos anteriormente, los miembros del *Ständerat*, al igual que los del *Nationalrat*, votan sin instrucciones (artículo 91, BV). La Constitución federal los designa como diputados de los cantones (artículo 80, BV). Pero no se presupone una representación en sentido jurídico; los cantones, así como el pueblo en el caso del *Nationalrat*, son meros órganos de creación. Los *Ständerate* están vinculados jurídica y exclusivamente a la Constitución y a la ley (artículos 2o. y ss., GRS).

Pero existen —necesariamente— vínculos fácticos entre los parlamentarios y los partidos, así como con determinadas asociaciones de intereses. Con el fin de poner al descubierto estos vínculos, los miembros del Consejo de Estados deben informar sobre su actividad profesional, cargos administrativos y demás actividades a su ingreso en la Cámara (artículos 3 bis y ss., GVG).

D. *Derechos económicos*

Los miembros del *Ständerat* son indemnizados por los cantones (artículo 83, BV). El artículo 1.2 de la Ley de Indemnización (*Entschädigungsgesetz*) interpreta esa norma de forma restrictiva y determina que los cantones sólo se encargan de la indemnización anual y de sesiones. La actividad en comisión y los demás gastos se cubren por la tesorería federal.

E. *Inmunidad*

Entendida en sentido estricto como *irresponsabilité absolue*, supone que los miembros del *Ständerat* no pueden ser requeridos para rendir cuentas por las opiniones o votos emitidos en la Cámara o en sus comisiones (artículo 2.2 de la Ley de Responsabilidad del Estado y de sus

Autoridades y Funcionarios —VG—). De los mismos no pueden derivarse derechos de indemnización ni consecuencias de tipo penal.

F. Privilegios de responsabilidad penal

a. En delitos que no guardan relación con su función pública (inviolabilidad)

Durante la celebración de la sesión no puede procesarse a ningún miembro de la Cámara sin su consentimiento o sin la autorización de ésta (artículo 1.1 de la Ley Federal sobre las Garantías Políticas y Policiales en favor de la Confederación —GarG—). En caso de detención por peligro de fuga o delito flagrante basta una autorización posterior (artículo 1.2, GarG).

b. En delitos que tienen relación con la función pública (irresponsabilidad relativa)

El procesamiento de los miembros de cualquiera de las cámaras derivado de su actividad pública (prevaricación, revelación de secretos oficiales, etcétera) sólo es admisible con autorización de la Asamblea Federal (artículo 14, VG). Ésta ha extendido mucho el concepto de “actividad pública” para garantizar una actividad política independiente a sus miembros. Desde la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad en 1959, la Asamblea Federal sólo ha autorizado el procesamiento en una ocasión.⁶³

La autorización requiere la aceptación de ambas cámaras, teniendo la prioridad la Cámara a la que pertenece el afectado (artículo 14.3, VG). La autorización de éste no sustituye la parlamentaria (artículo 14.1, VG *in fine*).

⁶³ Fue el caso del miembro del *Nationalrat*, Jean Ziegler, en 1991. Las cámaras no consideraron suficiente la relación entre una manifestación injuriosa realizada en un libro, con su actividad pública. Todavía está por ver si esto quedará en un caso aislado o constituirá el comienzo de una nueva práctica.

c. Competencia del Tribunal Federal en los delitos contra los miembros de las cámaras

Los delitos y faltas cometidos contra los miembros de las cámaras durante la celebración de las sesiones plenarias o de las comisiones recaen bajo la jurisdicción del Tribunal Federal (artículos 112.1, BV y 80., GarG).

G. *Privilegios militares*

Durante la duración de las sesiones los miembros de las dos cámaras quedan libres del servicio militar (artículo 12 de la Ley de Organización Militar de la Confederación Suiza, de 12 de abril de 1907).

III. FUNCIONES

Al *Ständerat* le corresponden las mismas funciones que al Consejo Nacional.⁶⁴ La Constitución no le atribuye ninguna competencia especial en defensa de los intereses de los cantones. Por este motivo, la efectiva representación de estos intereses depende del comportamiento que observen en la práctica los miembros de esta Cámara.⁶⁵

Como ya se ha señalado, las cámaras actúan, de ordinario, separadamente. Sólo en contadas ocasiones, por exigencia de la Constitución o la legislación federal, ambos consejos se reúnen en sesión conjunta.⁶⁶ En estos casos, la preeminencia del Consejo Nacional se hace sentir

⁶⁴ Con ello se cumplirían, en opinión de Bridel, *op. cit.*, nota 27, p. 50, las tres condiciones del auténtico bicameralismo: composición diferente, atribuciones idénticas y deliberación separada: véase, en este mismo sentido, Aubert, *op. cit.*, nota 1, p. 459.

⁶⁵ En este sentido, Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 179.

⁶⁶ De acuerdo con el artículo 92 BV, los dos consejos se reunirán para la elección de otros órganos del Estado y, en general, para el ejercicio de las demás competencias que en materia de elección y confirmación le atribuya la legislación federal, el ejercicio del derecho de gracia y la resolución de los conflictos de competencia. El legislador federal ha ampliado estas competencias. Así, la Ley de Garantías de 1934 prevé dos casos: *a*) cuando el *Bundesrat* o el *Bundesgericht* se nieguen a dar la conformidad al procesamiento de uno de sus miembros, la autoridad competente para el procesamiento puede interponer un recurso ante la *Bundesversammlung* en sesión conjunta (artículo 50., GarG), y *b*) resolución de los conflictos de competencia entre la Federación y los cantones sobre la aplicación de la Ley de Garantías, excluyendo los conflictos sobre la libertad fiscal de la Federación entre los cantones, para los que es competente el *Bundesgericht* (artículo 15.1, GarG).

claramente. Las sesiones se llevan a cabo en su sede y es su presidente quien, sin alternancia —salvo que esté impedido para ello—, las dirige. Las decisiones se toman por mayoría de los miembros votantes de ambos consejos (artículo 92, BV). La superioridad numérica de los diputados del Consejo Nacional hace que la influencia del Consejo de Estados en las votaciones se vea anulada en la práctica. Fuera de estos escasos supuestos, no puede hablarse de preeminencia, sino de total equiparación entre ambos consejos en el ejercicio de sus —idénticas— funciones.

Esta identidad de atribuciones ha de entenderse, como ha indicado Albertí,⁶⁷ desde la doble fundamentación de la confederación: el principio de la soberanía popular y el de la autonomía de los Estados miembros como entes originarios. Por ello tal identidad se considera un “elemento esencial de la garantía del carácter federalista de las instituciones”,⁶⁸ en tanto que supone el reconocimiento simultáneo de ambos principios.

De acuerdo con el artículo 84 BV, la Asamblea Federal (es decir, los dos consejos) es competente para todos los asuntos de competencia federal que no hayan sido confiados a otras autoridades federales. El artículo 85 BV enumera los asuntos que “en particular” son competencia de la Asamblea Federal. De la lectura de ambos artículos se deduce que esta enumeración no constituye una lista completa o cerrada.⁶⁹ Pero tampoco puede entenderse que exista en favor de la Asamblea Federal una “*presunción*” general de atribución de competencias, sino que han de interpretarse de acuerdo con el principio de división de poderes, según el cual le corresponden principalmente competencias legislativas. Las competencias administrativas sólo le corresponderán en caso de una habilitación especial a través de un artículo de la Constitución federal.⁷⁰

Aparte de las funciones parlamentarias clásicas, la *Bundesversammlung* tiene asignado un amplio número de atribuciones de distinta naturaleza.⁷¹ En su origen fue frecuente que desempeñara algunas tareas judiciales y administrativas, que en la actualidad se han visto reducidas a

67 Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 179.

68 Cfr. Grangé, *op. cit.*, nota 3, p. 397

69 En otros artículos de la Constitución se prevén competencias de la *Bundesversammlung* (artículos 16.4 y 23.3). También se le pueden transferir competencias a través de ley federal.

70 Véase Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 229.

71 Estas atribuciones son objeto de estudio detallado en *ibidem*, pp. 225 y ss, y Aubert, *op. cit.*, nota 1, pp. 476 y ss. Véase, asimismo, Albertí, *op. cit.*, nota 4, pp. 180 y 181.

la resolución de recursos contra determinados actos del gobierno. Dentro de lo que se han denominado funciones “gubernamentales”, le corresponde la aprobación de algunos actos cantonales, como sus constituciones y la participación en los procesos de ejecución e intervención federal, en estrecha colaboración con el *Bundesrat*. Asimismo, las cámaras deben aprobar el presupuesto y las cuentas presentadas por el gobierno, que en este ordenamiento no revisten forma de ley. En adelante, centraremos nuestra atención en algunos ámbitos clásicos de la actuación parlamentaria, donde se pone especialmente de relieve la posición del *Ständerat* en el sistema constitucional suizo.

1. Función legislativa

La legislación (en sentido amplio, *Rechtsetzung*),⁷² en colaboración con el pueblo que participa a través del referéndum, es la función central de la Asamblea Federal. Incluye⁷³ tanto la función constituyente (*Verfassungsgebung*: artículos 85.14, 119 y ss., BV), de la que nos ocuparemos más adelante, como la legislación ordinaria (artículos 85.1, 85.2, 89 y 89 bis, BV).

Dentro de la legislación ordinaria pueden distinguirse las leyes federales (normas abstractas y generales ilimitadas temporalmente) y los decretos federales de alcance general, previstos principalmente para disposiciones de vigencia limitada.⁷⁴ Estas normas siguen un procedimiento

⁷² El término *Rechtsetzung* designa la emanación de normas generales y abstractas en un ámbito determinado, que tiene por objeto derecho material y formal u organizatorio: Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 102.

⁷³ *Ibidem*, p. 229.

⁷⁴ Aparte de los decretos federales de alcance general ordinarios, existen dos subtipos especiales de estas normas, *ibidem*, pp. 317-330: 1. *Parlamentsverordnungen*. De escasa utilización, son normas del Parlamento que se dictan en forma de *decretos federales de alcance general exentos de referéndum*, bajo autorización de la Constitución, de una ley federal o de un decreto federal de alcance general. Para su emanación es necesario el acuerdo de ambas cámaras. Aunque han aparecido en la práctica desde antiguo, no son regulados por la Constitución, sino por la Ley de relaciones entre ambos Consejos de 1962 (artículo 7o.). El procedimiento de elaboración de estas normas coincide, a excepción del referéndum, con el de las leyes ordinarias. 2. Decretos federales urgentes, que pueden ser a su vez: a) Conformes con la Constitución (artículos 89 bis.1 y 2, BV). Para la declaración de urgencia es necesaria la aceptación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras. Está previsto el referéndum facultativo de confirmación. Si éste no tiene lugar, el decreto continúa en vigor. Si se produce y el decreto no es aprobado por el pueblo, sólo permanece en vigor un año desde su emanación. b) Modificadores de la Constitución (artículos 89 bis.1 y 3, BV). Requieren que la mayoría de los miembros de ambas cámaras acepten la declaración de urgencia. Están so-

de elaboración idéntico que se caracteriza por la concurrencia en plano de igualdad de los dos consejos. Conforme al artículo 89 BV “las leyes y decretos federales sólo podrán ser establecidos por acuerdo de ambos Consejos”, sin que quepa, a falta de éste, la decisión unilateral por parte de alguno de ellos. Pueden ser sometidas a referéndum popular de aprobación, si así se solicita por cincuenta mil ciudadanos activos o por ocho cantones (artículo 89.2, BV).⁷⁵

La posición en plano de igualdad de ambas cámaras en el procedimiento de elaboración de las leyes, se evidencia ya desde la iniciativa. Cada una de ellas, así como cualquiera de sus miembros o comisiones, comparten con el gobierno y los cantones el derecho a presentar proyectos de ley o de decreto (artículos 93 y 102.4, BV).

El procedimiento comienza normalmente con la presentación por el gobierno⁷⁶ de un proyecto acompañado de un informe explicativo al Parlamento. Para su discusión, debe decidirse cuál de los dos consejos conocerá en primer lugar. Tampoco aquí se hace sentir la prevalencia de ninguno de ellos, pues la decisión corresponde a sus presidentes de mutuo acuerdo y bajo reserva de aceptación por la Conferencia de Coordinación, formada por las mesas de ambas cámaras. De no ser posible el acuerdo, se decide por sorteo (artículo 9.2, GVG).⁷⁷

metidos a referéndum obligatorio, que debe llevarse a cabo dentro de un año desde su aprobación. Si el decreto no es confirmado por el pueblo y los cantones, pierde su validez a la expiración de este plazo y no puede ser renovado.

75 Al margen ya de la función legislativa, se sitúan los decretos federales simples, regulados en el artículo 80. GVG. Bajo esta forma se incluyen todas las disposiciones de la Asamblea Federal para las que no está prescrita otra distinta. En otras palabras, son acuerdos parlamentarios que no tienen carácter de norma jurídica (actos jurisdiccionales y de disposición) y no están sometidos a referéndum. Se aprueban por acuerdo de ambas cámaras o un acuerdo de la Asamblea Federal reunida. Entre ellos pueden destacarse los indultos, la resolución de los conflictos de competencia, los acuerdos en relación con las elecciones de otros órganos de la Federación, etcétera: Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, pp. 318 y 319.

76 Éste juega además un papel muy importante en la fase previa del procedimiento. A él le corresponde la formación de comisiones de expertos y la realización de las consultas a cantones y asociaciones antes de la elaboración de cada proyecto. En la mayoría de los casos es él quien los elabora tras la presentación de una moción por alguna de las cámaras, aunque puede hacerlo también a iniciativa propia. Pese a que los parlamentarios pueden encomendar la realización de algún proyecto a una comisión, esto es muy infrecuente en la práctica.

77 Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 183, pone de manifiesto que habitualmente el *Ständerat* conoce en primer lugar de los proyectos sobre cuestiones jurídicas y militares y de las decisiones de aprobación de las Constituciones cantonales, en tanto que el *Nationalrat* de los proyectos de carácter socioeconómico. Una excepción a esta regla la constituyen los proyectos de presupuestos y rendición

Una vez que se ha decidido la Cámara que tiene la prioridad, ésta elige una comisión que examina preliminarmente el texto y prepara el debate para una futura sesión en el Consejo. Terminado el examen, la comisión se lo comunica a la Cámara, presentándole distintas propuestas sobre las que discute y decide el pleno. Su decisión se pone en conocimiento de la otra Cámara, donde se repite el mismo procedimiento. Si existen diferencias sobre la regulación en cuestión, se reenvía el texto a la primera Cámara que conoció del asunto. El debate se limita desde ese momento sólo a los puntos en los que existen divergencias. Las comisiones de las dos cámaras pueden llevar a cabo sesiones conjuntas para hacer más eficaz el entendimiento, pero deciden separadamente. Si tras tres lecturas en cada Cámara no se llega a una solución común, se nombra una Conferencia de Conciliación (*Einigungskonferenz*), que está compuesta por trece miembros de cada consejo y que trata de ofrecer soluciones alternativas. En caso de que esto no sea posible o que pese a todo persistan las divergencias, la propuesta queda definitivamente rechazada.⁷⁸

Si las cámaras llegan a un acuerdo sobre el proyecto, se redacta definitivamente por la Comisión Común de Redacción y se somete a una votación final en cada una de ellas.⁷⁹ De ser aprobado por ambas, es necesario esperar tres meses desde el día de su publicación por si se solicita la celebración de un referéndum (artículo 89.2, BV). En caso contrario, la ley entrará en vigor al vencerse ese plazo.

de cuentas que corresponden alternativamente a una y otra cámara. Pero éstos son decisiones simples sin carácter normativo.

⁷⁸ El procedimiento tradicional de resolver las diferencias era la *navette*. El proyecto se enviaba de una Cámara a otra tantas veces como fuera necesario para la aprobación por ambas de un mismo texto, con lo que el procedimiento legislativo era largo y complejo. Esto es lo que ha llevado a la reforma reciente de la GVG, limitando la *navette* a tres lecturas por cada Cámara, tras las que debe convocarse obligatoriamente la Conferencia de Conciliación, en un intento de reducir la duración del procedimiento legislativo y aumentar la eficacia de las leyes: véanse Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 249, y Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 183. En relación con la escasa importancia de la Conferencia de Conciliación con anterioridad a la reforma, véase Grangé, *op. cit.*, nota 3, pp. 415 y 416.

⁷⁹ Señala Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 186, que normalmente esta votación final tiene carácter meramente formal, pero puede ser —y de hecho en alguna ocasión ya lo ha sido— rechazado por alguna de las cámaras, en cuyo caso, el proyecto decae definitivamente.

2. *Función constituyente*

La tramitación de los proyectos de Constitución tiene lugar del mismo modo que la elaboración de las leyes, por tanto, con una participación igual de ambas cámaras. Existen, sin embargo, algunas particularidades en relación con la iniciativa y la celebración del referéndum.

Cuando se trate de una reforma total de la Constitución, la propuesta puede partir de cualquiera de los sujetos legitimados para presentarla en el procedimiento legislativo común o de cien mil ciudadanos suizos con derecho a voto. La iniciativa de la Asamblea Federal requiere, en principio, el acuerdo unánime de ambas cámaras. Pero si una sola sección decreta la reforma total y la otra opone el veto, la cuestión de si ha de llevarse a cabo tal reforma se somete a referéndum para su decisión por el pueblo. El mismo proceder se observará en caso de ejercerse la iniciativa popular (artículo 120.1, BV). Si, en estos casos, la mayoría de los ciudadanos se pronuncian afirmativamente, los dos consejos serán renovados para llevar a cabo la reforma (artículo 120.2, BV).

Los legitimados para presentar una iniciativa de reforma parcial son la Asamblea Federal (a propuesta de los parlamentarios, del gobierno o de un cantón) o —en el caso de la iniciativa popular— cien mil ciudadanos con derecho a voto. En contra de lo que ocurre con la revisión total, la iniciativa no puede partir de una sola Cámara.

La petición popular de reforma parcial puede revestir la forma de una proposición concebida en términos generales o de un proyecto redactado en todas sus partes. En el primer caso, la Asamblea Federal, si aprueba la propuesta, procederá a la reforma en el sentido indicado y someterá el proyecto a la aprobación del pueblo y los cantones. Si no la aprueba, la cuestión de la reforma será sometida a referéndum. Cuando la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncian afirmativamente, las cámaras deberán proceder a la reforma. Cuando la petición se haya presentado en forma de un proyecto que cuente con la aprobación de la Asamblea Federal, el texto se somete a la decisión del pueblo y los cantones. Si las cámaras no están de acuerdo con el proyecto, pueden elaborar uno alternativo o recomendar su rechazo, realizando un referéndum para que los cantones y el pueblo se manifiesten sobre su preferencia (véanse los artículos 121 y 121 bis, BV).

En cualquier caso, la Constitución federal revisada o la parte modificada de la misma será obligatoriamente sometida a referéndum. Sólo entrará en vigor cuando haya sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos y los cantones (artículo 123.1, BV).

3. *Función de control*

A. *Control del gobierno*

A la Asamblea Federal le corresponde también la función de control del gobierno. Las dos cámaras llevan a cabo conjuntamente la alta vigilancia del gobierno y la administración federal que el artículo 85.11 BV les encomienda, sin que exista una especialización por parte de ninguna de ellas en el objeto o el tipo de control verificado.

En el ejercicio de ésta función, la Asamblea Federal se vale de los instrumentos tradicionales de control y dirección del Ejecutivo, a excepción de los mecanismos de retirada de la confianza política pues, como ya vimos, en el sistema parlamentario suizo el gobierno no puede ser destituido.⁸⁰

El *Bundesrat* debe dar cuenta de su gestión ante ambos consejos en cada sesión ordinaria presentando un informe. El *Ständerat*, al igual que el *Nationalrat*, realiza a través de sus comisiones un verdadero control de legitimidad y oportunidad de este informe y puede requerir otros informes especiales sobre cualquier materia cuando lo estime necesario (artículo 102.16, BV).⁸¹ En ocasiones, el control parlamentario exige la autorización de los reglamentos gubernamentales por parte de las cámaras.⁸²

Los miembros del Consejo de Estados pueden —además—, como cualquier parlamentario, presentar por escrito interpelaciones o preguntas

⁸⁰ Cuando el Parlamento o el cuerpo electoral en un referéndum desautoriza la política del gobierno, éste no dimite, cambia de política. Véase Aubert, “El régimen constitucional actual de la Confederación Helvética”, *Seminari sobre el règim polític de la Confederació Helvètica*, Barcelona, 1993, p. 40.

⁸¹ Guiglia, *op. cit.*, nota 28, p. 27.

⁸² Cuando en una ley federal o en un acuerdo federal de aplicación general se delega la competencia legislativa en el *Bundesrat*, cabe que se incluya una reserva de autorización. Sólo cuando ésta se ha incluido, la Asamblea Federal tiene la competencia para prohibir la entrada en vigor de un reglamento del gobierno: véase Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 236.

para obtener del *Bundesrat* información sobre asuntos federales (artículos 25 y ss., GRS).⁸³

Asimismo pueden, junto con los grupos y las comisiones, proponer mociones para encargar al gobierno la elaboración de un proyecto de ley o de decreto o la adopción de una medida. Cuando la propuesta de moción obtiene la aprobación del Consejo, se envía al *Nationalrat*. Si las dos cámaras aprueban la moción se lo comunican al gobierno que queda obligado a cumplir el encargo. Si lo que se pretende es que el gobierno estudie la oportunidad de presentar un proyecto de ley o de decreto o de adoptar una medida, se le puede requerir, mediante la aprobación de un postulado en la Cámara, que presente un informe en relación con el tema. Una propuesta de moción puede convertirse en propuesta de postulado con la aceptación del proponente (artículo 30.3, GRS).

Un instrumento de dirección del gobierno utilizado sólo por el Consejo de Estados es la recomendación. A través de ella se propone al Ejecutivo la adopción de una medida en el ámbito de sus competencias exclusivas o de la legislación a él delegada.⁸⁴

B. *Control de la justicia federal*

Junto al control del gobierno y la administración, el artículo 85.11 BV encarga a los dos consejos la alta inspección de la justicia federal. Éstos controlan e inspeccionan el informe anual del Tribunal Federal y del Tribunal Federal de Aseguración, que son publicados conjuntamente con el informe del gobierno, a través de sus respectivas comisiones de control

⁸³ Mediante las interpelaciones (*Interpellationen*) cada parlamentario puede pedir al gobierno información oral o escrita sobre acontecimientos o problemas importantes concernientes a la política o a la administración. Son contestadas normalmente de forma verbal en la Cámara, donde puede tener lugar una discusión. Con las preguntas (*Einfache Anfragen*) cada parlamentario puede requerir al gobierno informaciones sobre los asuntos de la confederación, recibiendo respuesta escrita en la siguiente sesión, sin que se discuta en el pleno sobre ella. Ambas pueden ser declaradas urgentes por la Cámara. En ese caso, las interpelaciones son contestadas —cuando es posible— en la misma sesión en que se han planteado y las preguntas han de ser contestadas en el plazo de tres semanas: *ibidem*, p. 247.

⁸⁴ El *Nationalrat* rechazó la introducción de la recomendación por entender que también en estos ámbitos es admisible la presentación de una moción. Esto supone admitir la posibilidad de realizar encargos vinculantes al gobierno en el campo de sus propias competencias, lo que contradice el principio de división de poderes. Con la inclusión de esta figura en su reglamento, el *Ständerat* pretendió dar fin a ese tipo de mociones que suponían una intromisión del Parlamento en el ámbito competencial del *Bundesrat*, *ibidem*, p. 248.

de funcionamiento. El principio de independencia de la justicia impide que la actividad judicial concreta sea controlada. Pero sí pueden serlo las condiciones de funcionamiento, como la duración de los procesos.⁸⁵

4. *Funciones en materia de política exterior*

El artículo 85.5 BV establece que son “competencia de ambos Consejos... las alianzas y los tratados con los Estados extranjeros”. Esta atribución ha de entenderse en el sentido de que los tratados a concluir por el *Bundesrat* han de contar con la autorización de la Asamblea Federal. Igualmente para la renovación y la renuncia a los mismos.⁸⁶ Obtenida la autorización, el gobierno es libre para no ratificar el tratado.

La autorización se manifiesta a través de decreto federal simple y, en el caso de tratados que requieran referéndum, a través de decreto federal de alcance general, lo que garantiza, en ambos supuestos (conforme al artículo 89.1, BV), la idéntica participación de ambas cámaras.

La Asamblea Federal es responsable de la seguridad exterior. Tiene la disposición sobre la Armada. El *Bundesrat* en esta materia ejerce sus competencias de forma subsidiaria, aunque en la práctica desempeña un papel muy importante.⁸⁷ El Consejo Nacional y el de Estados deberán ponerse de acuerdo para la adopción de medidas sobre seguridad exterior y neutralidad (artículos 85.6 y 9o., BV) y para la declaración de guerra y paz (artículo 85.6, BV).

5. *Designación de otros órganos federales*

La Constitución suiza determina que la elección del Consejo Federal, del Tribunal Federal, del canciller y del general en jefe del Ejército, así como de los demás órganos que determine la legislación federal,⁸⁸ se lleva a cabo por mayoría de los miembros presentes de las dos cámaras reunidas en sesión conjunta (artículo 85.4 en relación con el artículo 92).

⁸⁵ *Ibidem*, p. 237.

⁸⁶ Esto rige para todos los tratados internacionales pero no sin excepción. En la práctica, más de la mitad de los tratados son concluidos por el gobierno sin autorización. *Ibidem*, pp. 335 y 336.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 229.

⁸⁸ De acuerdo con ésta, la Asamblea Federal elige también a los miembros del Tribunal Federal de Aseguración por un periodo de seis años.

Como ya vimos, en este caso, de forma excepcional, la posición del *Ständerat* es más débil respecto al *Nationalrat*, debido a la superioridad numérica de éste frente a aquél (doscientos miembros, frente a los cuarenta y seis del *Ständerat*).

Particularmente interesante resulta la elección de los siete miembros del gobierno, que obedece a una clave aparentemente sencilla: seis provienen de los tres grandes partidos (dos del Radical, dos del Demócrata-cristiano y dos del Socialista) y un séptimo de la Unión Democrática de Centro. De este modo está representado en el gobierno el ochenta por ciento de los electores, y con ello, todos los grupos políticos y económicos capaces de solicitar un referéndum se hallan, de alguna manera, integrados en el sistema. Este modo de elección, que suele denominarse “fórmula mágica”, existe desde 1959 y goza de una asombrosa duración que es, de hecho, la principal característica del Ejecutivo suizo. El Consejo Federal tiene la reputación de ser el gobierno más estable del mundo, puesto que sus miembros, por término medio, permanecen unos diez años en sus cargos. Pero éste no se forma sólo en función de los partidos. Por convención tácita, por lo menos dos miembros provienen de las regiones de las minorías lingüísticas (Suiza francesa, Tesino y Grisones italo-romanches) y los grandes cantones como Zurich, Berna y Vaud suelen estar representados.⁸⁹ Al mismo tiempo, no debe haber varios consejeros federales provenientes de un mismo cantón. Aunque se han producido algunas críticas contra este sistema, hasta ahora las peticiones de elección popular directa del Consejo Federal no han tenido éxito.

La Asamblea Federal nombra entre los miembros del gobierno, al presidente (que lo es a su vez de la confederación) y al vicepresidente por un periodo de un año (artículos 98.1 y 2o., BV).

6. *Función real de la Cámara en el sistema político*

Dos son las funciones básicas que, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, desempeña el Consejo de Estados en el sistema constitucional suizo.

El papel primordial que —conforme a su historia y configuración constitucional— le ha sido asignado es el de Cámara representativa de los cantones. En este sentido, se ha hablado de los miembros del *Stän-*

⁸⁹ Véase, en este sentido, Albertí, *op. cit.*, nota 4, p. 180.

derat como “defensores naturales de los intereses cantonales”.⁹⁰ Esto no quiere decir que el *Ständerat* constituya en la actualidad una fuerza federalista contrapuesta a otra centralista representada en el *Nationalrat*. Es cierto que, en general, el comportamiento del Consejo de Estados se muestra más “cantonalista” que el del Consejo Nacional, más sensible a consideraciones de tipo social. Pero en la mayor parte de las ocasiones, las “motivaciones profundas” del actuar de los *Ständerate* nada tienen que ver con la defensa de las prerrogativas cantonales.⁹¹ En este sentido, se ha puesto de manifiesto que su actitud está determinada predominantemente por el rigor jurídico (mediante la defensa de un cierto formalismo) y el apego al liberalismo económico (la defensa del interés de la empresa privada y la hostilidad al intervencionismo del Estado) y a los valores tradicionales. Pero es así precisamente como se lleva a cabo la defensa de los intereses de la población de los cantones.⁹² Ésta elige a sus representantes en el *Ständerat* en función de la opción política que representan.⁹³ Los diputados de los estados, al realizar sus funciones de acuerdo con las pautas indicadas más arriba, están representando la tendencia política mayoritaria de su cantón respectivo. El sistema de elección mayoritario, unido a la representación paritaria de los cantones permite —además— la existencia en el *Ständerat* de una mayoría diferente a la resultante de la representación popular. Con ello queda de manifiesto si la composición, orientaciones políticas, religiosas o de otro tipo del pueblo cantonal difieren de las del pueblo federal. Así se realiza también una función de defensa de las minorías que contribuye a la estabilización del sistema.

Con el paso del tiempo, este Consejo ha venido a desempeñar otra de las funciones típicas del sistema bicameral: la mejora de la deliberación parlamentaria. Por ello, se le describe a menudo como “Cámara

90 Grangé, *op. cit.*, nota 3, p. 398

91 *Ibidem*, p. 401. La defensa de estas prerrogativas se produce normalmente por otras vías, a las que nos referiremos más adelante.

92 Véase Jaag, *op. cit.*, nota 38, p. 128: La función de velar por los intereses cantonales se lleva a cabo en Suiza, como en Estados Unidos, por la repartición de los escaños de la Cámara entre los Estados federados.

93 Frecuentemente, esas opciones incluyen un importante ingrediente: el anticentralismo. De hecho, los dos grupos más importantes en el Consejo de Estados son los formados por el Partido Demócrata-Cristiano y el de la Unión Democrática del Centro: ambos anticentralistas, opuestos al intervencionismo del Estado en todas sus formas.

de reflexión”.⁹⁴ El Consejo de Estados aparece ejerciendo un papel político moderador, como un guardián del orden jurídico especializado en los aspectos técnicos de la producción normativa.⁹⁵ Esta función ha sido criticada por lo que algunos autores consideran un comportamiento extremadamente conservador de la Cámara. Se ha criticado la dilatación injustificada del proceso legislativo en torno a “debates insubstanciales”. Sin embargo, la opinión mayoritaria parece considerar que ésta contribuye decisivamente a la racionalización del proceso legislativo y al control de la adecuación de la legislación al resto del derecho (federal y cantonal) en vigor.⁹⁶

IV. ACEPTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Puede decirse, con carácter general, que el sistema bicameral suizo goza de un alto grado de aceptación. Las deficiencias e imperfecciones que se reprochan al Consejo de Estados —sobre todo en relación con su composición y a la amplitud de sus competencias— no han provocado nunca conflictos, ni con la otra Cámara ni con la opinión pública. La existencia de esta segunda Cámara es considerada generalmente como una posibilidad real de diálogo para una mejor maduración de las leyes.⁹⁷

Ninguna de las numerosas (casi cien) reformas parciales que ha sufrido la Constitución federal desde su nacimiento ha afectado al sistema bicameral,⁹⁸ que se ha mantenido prácticamente invariable desde 1848.

94 Véase Trivelli, *Le Bicamérisme*, Lausanne, 1975, p. 31. Particularmente interesante para la comprensión de la función real de esta Cámara, resulta también su análisis de la práctica parlamentaria suiza.

95 Grangé, *op. cit.*, nota 3, p. 423.

96 Véase Heger, *op. cit.*, nota 23, p. 156, donde se enfrenta a las críticas realizadas por Neidhart.

97 Cfr. Grangé, *op. cit.*, nota 3, p. 423. De forma muy aislada se han realizado críticas en relación con la representación cantonal. En su lugar, se ha propuesto la transformación del *Ständerat* en una “Cámara social”, donde esté representado el pueblo a través de las asociaciones. Pero, como se ha puesto de manifiesto, tal propuesta parte de una inexistente superposición de las organizaciones sociales sobre los cantones. La estructuración de Suiza en cantones es mucho más relevante que su estructuración social, por lo que no es verosímil una transformación de la Cámara en ese sentido: véase Heger, *op. cit.*, nota 23, p. 178, que realiza la crítica a la propuesta de Neidhart. Ya hemos visto que la estructura federal es uno de los pilares básicos de la confederación helvética. Esta importancia se ha manifestado en ocasiones con motivo de la celebración de un referéndum constitucional. En al menos diez casos, motivaciones federalistas llevaron a los cantones a rechazar la reforma constitucional: véase Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 20.

98 Véase Häfelin y Haller, *op. cit.*, nota 5, p. 20, donde se expone una relación de las reformas más importantes llevadas a cabo hasta 1993.

Particularmente controvertida se ha presentado desde hace algunos años la cuestión del número de representantes que ha de tener cada uno de los cantones en el Consejo de Estados. En especial, se pretendió por la Comisión de Expertos para la reforma total de la Constitución⁹⁹ que los dieciséis cantones de mayor población tuvieran un escaño más y que a los dos medios cantones en que se divide Basel se les reconociera la cualidad de cantón, asignándoles dos escaños a cada uno. Sin embargo esta propuesta plantea innumerables problemas que impiden, de momento, una reforma en este sentido.¹⁰⁰

El proyecto de Constitución presentado por el Consejo Federal ante el Parlamento el 30 de octubre de 1985 (que, excluyendo el sistema de elección proporcional, recoge las propuestas del presentado por la Comisión de Expertos en 1977) mantiene el sistema y las competencias del *Ständerat* en los términos actuales.¹⁰¹ En el seno del grupo de trabajo existe un gran consenso en torno a la posición y funciones de la Cámara. Su función de protección de las minorías y, con ello, la idéntica representación de los cantones se considera un gran factor de estabilidad. La

99 Los trabajos para la reforma total de la Constitución federal empezaron hace más de veinte años y todavía no han finalizado. Objeto fundamental de estos trabajos es la discusión sobre el papel y función del Consejo de Estados.

100 Para Heger, *op. cit.*, nota 23, p. 247, la repartición de los escaños en el *Ständerat* es, seguramente, la cuestión central de una revisión de la Constitución, sobre todo cuando la división de Basel y, en parte, también de Unterwalden y Appenzel, en dos medios cantones, ha perdido sentido en la actualidad, y cuando puede mantenerse sin romper el principio de igualdad entre los cantones. La primera solución del proyecto de la Comisión de Expertos para la revisión total de la Constitución, que asignaba a cada medio cantón de Basel dos escaños, no es convincente. Aunque los dos medios cantones que forman Basel sean los más poblados, no es muy consecuente, porque el medio cantón Appenzel-Rodas Exteriores tiene más habitantes que los cantones de Uri y Glarus, para los que no se propone una reducción de escaños. Una diferenciación entre los seis medios cantones no está justificada. Heger concluye que este problema no puede resolverse desde la teoría jurídico-constitucional, ni en función de la magnitud de los cantones. Porque como se ha dicho muchas veces, al *Ständerat* no le corresponde la tarea de mostrar una representación proporcional de la confederación, lo que no se exige tampoco en el caso de Basel. La reforma en esta materia no es, por tanto, obligada. Sobre las distintas propuestas en relación con la composición de la Cámara, véase Malinverni, "La Cámara alta del Parlamento federal suizo", *La reforma del Senado*, CEC, 1994, Cuadernos y Debates, núm. 53, p. 453.

101 Véase Malinverni, "La Cámara alta...", *cit.*, nota 100, p. 456. Para lograr un mayor protagonismo de los cantones en la política federal se suele reivindicar el aumento de sus derechos puntuales de participación y no el de las competencias del Consejo de Estados. Véase, en este sentido, Saladín, "Bund und Kantone", *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 1984, pp. 431 y ss., quien aboga por una mayor intervención de los cantones en los asuntos federales, ante la imposibilidad del *Ständerat* de cubrir el déficit de participación.

posibilidad de que exista una segunda mayoría —con los mismos derechos que la representada en el *Nationalrat*— no supone la defensa de determinadas tendencias políticas, pues mayorías y minorías pueden intercambiarse en el tiempo. Por estas razones, no han prosperado tampoco las propuestas de implantación de un sistema de representación proporcional.¹⁰² Por último, se ha valorado muy positivamente también su función como Cámara de reflexión, para cuyo cumplimiento se estima necesario el mantenimiento de la independencia respecto a las autoridades cantonales¹⁰³ y la equiparación en *status* con el *Nationalrat*.

V. CONCLUSIÓN: RELEVANCIA DEL MODELO

Quizá lo más destacable del sistema bicameral suizo, después de todo lo visto, sea su adecuación a la realidad política a la que responde. Su nacimiento vino a solucionar un problema que ponía en riesgo la existencia de la confederación: la conciliación de la voluntad popular con la soberanía de los cantones confederados a la que se aferraban un buen número de ellos, sobre todo los más pequeños y antiguos. Como se ha puesto de manifiesto, este sistema es “el resultado de la necesidad y no de teorías”.¹⁰⁴ La adopción del modelo contenido en la Constitución americana de 1787 fue la consecuencia de constatar que se encontraban en una situación muy similar. Andando el tiempo, se ha revelado como instrumento válido para satisfacer —si no de forma óptima, sí al menos suficiente— las exigencias de la vida política suiza. En un Estado donde el riesgo de escisión es permanente, las reivindicaciones federalistas constituyen una parte fundamental de esas exigencias. Por este motivo, el *Ständerat*, en cuanto representación del principio federalista, aparece como una de las claves de la supervivencia de ese Estado. Pero junto al Consejo de Estados, la Constitución ha previsto otros cauces para la participación cantonal que complementan y afianzan la posición de aquél. El primero de ellos es, sin duda, el ejercicio por parte de los cantones

¹⁰² En este sentido se manifiesta Knapp, *op. cit.*, nota 1, p. 63.

¹⁰³ Por esta razón, se rechazó también por la Comisión de Expertos la introducción de la figura de un *Ständeratsminister*. Véase el epígrafe II. 1. D de este trabajo, donde se hace referencia a esta propuesta y la p. 455 del artículo ya citado de Malinverni, donde se alude a otras propuestas de reforma en esta línea.

¹⁰⁴ Declaración del consejero Ochsenbein en el Gran Consejo de Berna, citada en Grangé, *op. cit.*, nota 3, p. 390.

de las competencias que la norma fundamental le atribuye. En segundo lugar, hay que hacer referencia a la exigencia de consultar a los diferentes cantones con carácter previo a la elaboración de las leyes federales. Y por último, la importante previsión constitucional de someter a referéndum obligatorio a todas las disposiciones legislativas de naturaleza constitucional, que deben obtener, para su entrada en vigor, la doble aprobación de la mayoría del pueblo y los cantones. Esta última previsión, unida a la posibilidad de someter cualquier ley a la aprobación del pueblo, han determinado una constante disposición al consenso y al compromiso de los protagonistas políticos, que ha hecho posible, a su vez, la armonía en la relación entre ambas cámaras, impidiendo la aparición de conflictos graves que pudieran poner en cuestión su continuidad.¹⁰⁵

El *Ständerat* se presenta pues, como respuesta a un problema de hecho. Pero no como respuesta única, sino complementada (porque así lo exige la fuerza de las posiciones cantonalistas) por la existencia de otros instrumentos de participación de los cantones en la configuración de la voluntad estatal y afianzada por el particular comportamiento de los agentes políticos suizos, que ha contribuido decisivamente a su relativo éxito. En este sentido, puede decirse también que el Consejo de Estados es un reflejo de la forma concreta del federalismo suizo.

Probablemente sea esta la mejor enseñanza que pueda extraerse del análisis realizado, en relación con una posible reforma de nuestro Senado: en la confederación helvética el método (jurídico) está claramente determinado por la atención al objeto (político). Habrá de atenderse a éste, pues, como condición ineludible para emprender cualquier reforma, así como para la elección de la metodología jurídica para llevarla a cabo.

¹⁰⁵ Normalmente se intenta que los textos legislativos encuentren la menor oposición posible, tratándose así de evitar la celebración del referéndum. Véase, en este sentido, Aubert, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Laussane, 1978, p. 261, donde se señala, además, cómo ciertos grupos políticos u asociaciones se valen del referéndum para hacer valer su voz y tomar una posición de fuerza. Este consenso ha tenido también consecuencias negativas en la práctica. Las nuevas leyes requieren a menudo laboriosos compromisos cuyo resultado final es poco satisfactorio. Por ejemplo, la reforma de las finanzas federales iniciada al terminar la Segunda Guerra Mundial no se ha llevado a cabo todavía, de modo que en esta materia se pasa de una solución provisional a otra. Otro ejemplo: las mujeres no obtuvieron el derecho a voto a nivel federal hasta 1971.

Sin duda es esta una cuestión obvia, pero conviene tenerla muy presente, pues un modelo que se muestre adecuado a un determinado sistema, puede resultar totalmente inútil si se separa de los factores que le dotan de sentido. **C**