

GEROTTO, S., MAHON, P. Y SÁNCHEZ FERRIZ, R.
(2020). *IL SISTEMA COSTITUZIONALE SVIZZERO*.
MILANO: WOLTERS KLUWER ITALIA, CEDAM

Jorge CASTELLANOS CLARAMUNT
Profesor Ayudante Doctor de Derecho constitucional
Universitat de València
<https://orcid.org/0000-0001-9621-6831>

La organización de la vida política Suiza produce fascinación y admiración por su peculiaridad, singularidad y originalidad a nivel mundial. No en vano, cada año más de la mitad de las votaciones populares de todo el planeta se desarrollan en Suiza; se considera una «democracia consensual» además. Con lo cual es claramente el país más representativo para realizar un análisis en detalle de su sistema político representativo y el nivel de participación ciudadana que se logra.

El lugar de nacimiento de Rousseau, ginebrino ilustre, dispone de unas características que la hacen única y le confieren unas peculiaridades y señas de identidad definitivas: grado de participación ciudadana en todos los ámbitos políticos, carácter de neutralidad e independencia de ciertas organizaciones supranacionales, centralidad europea, régimen financiero y fiscal, organización del sistema bancario, cantones (que son los centros de gravedad del Estado y conforman una especie de mercado común), contexto multicultural y plurilingüe, diversidad religiosa, así como su población y extensión.

Lo primero que debemos indicar es la propia estructura de la obra que vamos a analizar. Así encontramos su inicio con un «Prólogo», seguido de una «Introducción», el pertinente «Índice» que desgrana los «siete capítulos» que componen el libro, finalizado por una extensa «Bibliografía». La «Introducción» la redacta Pascal Mahon, así como los «Capítulos I, II, VI y VII»; los «Capítulos III y VI» son autoría de Sergio Gerotto; los restantes «Capítulos IV, V,

y VI» llevan la firma de la profesora Remedio Sánchez Ferriz. El «Capítulo VI», por tanto, es redactado por los tres autores.

La bibliografía está dispuesta alfabéticamente, pero organizada en función de la temática de la obra consultada, desde obras de carácter general, pasando por fuentes del derecho suizo, obras sobre federalismo, democracia, lo cual facilita su consulta y su estudio concreto cuando de algún aspecto preciso necesitamos una mayor información o estudio.

En el desarrollo de la publicación, desde la introducción y pasando por los siete capítulos que la conforman, se llega a la conclusión de que el modo de organizarse políticamente en el pequeño país centroeuropeo es el culmen del equilibrio entre democracia directa y democracia representativa.

Cada capítulo cuenta con un sumario con los distintos epígrafes que lo conforman, numerados y con subdivisiones de esos mismos epígrafes, para estructurar la información, hacerse una idea general del ámbito que se va a desarrollar y facilitar de este modo una comprensión general de la sección.

Ya desde el prólogo nos encontramos una toma de contacto con la realidad helvética, que los tres autores van a saber diseccionar en una labor de cirujano a lo largo de casi 300 páginas. Y es que el prestigio de los tres es conocido en toda Europa. Sergio Gerotto es profesor de Derecho Público comparado en la Universidad de Pádova, experto y gran conocedor de la realidad helvética, con varios libros relativos al país alpino, como *Svizzera*¹ traducido al español en 2015: *Suiza, sobre cómo se gobiernan los suizos*². Pascal Mahon es profesor de Derecho Constitucional suizo comparado en la Universidad de Neuchatel y, obviamente, profundísimo conocedor del ordenamiento jurídico de su país, así como de su estudio comparado respecto de otros países europeos. Y, por último, Remedio Sánchez Ferriz es catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia, analista del sistema constitucional suizo durante años, con su obra representativa

¹ GEROTTO, S. (2011). *Svizzera*, Bolonia: Il Mulino.

² GEROTTO, S. (2015). *Suiza, sobre cómo se gobiernan los suizos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

sobre el tema en 2002, *Suiza, sistema político y Constitución*, en coautoría con la recordada profesora María Vicenta García Soriano³.

Así, en esta exhaustiva obra se parte de una significativa dosis de admiración por el sistema helvético, cuyo ordenamiento reconocen los autores que suscita «interesse ed ammirazione»⁴, en una declaración de intenciones desde la primera línea del exordio. Para llevar a cabo una labor de profundización y dominio de un tema de estudio como es el caso se debe partir de una adecuada elección y delimitación del objetivo y en esta ocasión se acierta de manera evidente. No habría un lugar o territorio más adecuado para centrar el estudio por las peculiaridades suizas tanto históricas como sociales.

En el análisis comparado de los fundamentos y funciones del Estado se informa que no se ha querido cansar con analogías de otras realidades o contextos políticos en aras de no abrumar, por lo que la comparativa del modo suizo de organizarse se ha centrado en Italia, España y algún otro caso que pudiera ser significativo para el lector y porque son los de mayor dominio de los autores.

En la introducción se pretende explicar desde un análisis diacrónico cómo ha ido evolucionando Suiza desde sus orígenes como tal hasta el periodo actual, política y sociológicamente. Su ubicación alpina y centroeuropea, además de su cercanía y vecindad con Francia, Alemania o Italia ha marcado indudablemente su particular historia y han ido configurando muchas de las características que le son propias y que son relatadas en la publicación que se analiza. En este sentido, también hay que tener en cuenta que se halla subdividida en cuatro áreas en las que la lengua y la religión marcan su estructura: Suiza alemana, francesa, italiana y la minoría que habla el romanche. Y, también cabe subrayar como elemento introductorio, que 1848 marca el momento de configuración del Estado moderno suizo, aunque después se han modificado o cambiado las reglas de juego en diversas

³ SÁNCHEZ FERRIZ, R., y GARCÍA SORIANO, M. V. (2002). *Suiza: sistema político y Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Dicha obra ha sido reseñada por el profesor Alguacil González-Aurioles, en *Teoría y realidad constitucional*, 18, 2006, pp. 542-546. Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:TeoríayRealidadConstitucional2006-18-0023/PDF>

⁴ Interés y admiración.

fechas: 1874 (referéndum legislativo), 1891 a través de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución, etc.

El primer capítulo se centra en una visión cronológica de la historia y las constituciones de la Confederación helvética. Primero, en los orígenes sobre el Siglo XIII hasta 1798-1815, momento a partir del cual tuvo más incidencia la influencia francesa. En segundo lugar, desde 1815 a 1848. Y en último, desde mediados del Siglo XIX en adelante, que se impuso la concepción americano-francesa en lo constitucional. Se destaca la evolución del texto constitucional desde 1874, ya que se ha modificado más de 140 veces (pág. 19), las reformas de la justicia, pero sobre todo el grado de participación e imbricación de los ciudadanos en el quehacer político.

A partir del segundo capítulo se estudian directamente las fuentes del derecho y la organización estatal propiamente dicha. Suiza posee un sistema muy complejo, con tres órdenes jurídicos aplicables y superpuestos, lo que provoca que los autores tengan que llegar al detalle para explicar las características concretas en cada área. Por ello se profundiza en la Constitución helvética para detallar las diferentes figuras jurídicas que conforman su estructura y división jerárquica. Las ordenanzas, la delegación legislativa, los procedimientos de reforma del texto constitucional, los sistemas normativos cantonales, etc., son diseccionados a lo largo de este apartado. Además, se enriquecen los epígrafes con hipótesis adecuadas que pueden ser de interés para el lector; plantea opciones estimulantes y la casuística más significativa en los pies de página, sin abrumar ni hacer pesada la lectura.

El tercer capítulo resalta la composición de los cantones y las características del federalismo suizo. Se incluye, comentándolo, parte del articulado de la Carta Magna helvética para mostrar más claramente el principio de participación y su aplicación cantonal y en los municipios. En esta sección se denota el especial énfasis didáctico, porque se combina el texto legal, con la explicación concreta junto con las notas al pie. También se aborda el tema del federalismo fiscal y cómo es tratado en el ordenamiento federal, además de la polémica cuestión de los paraísos fiscales. Además, las diferentes concepciones existentes sobre la autonomía comunal, tan específica en tierras helvéticas, y sus variantes. Esta parte final es interesante de resaltar

porque no es un tema tan tratado normalmente en otras obras sobre el tema y le confiere un interés especial.

El cuarto y el quinto de los capítulos entran de lleno en el ejercicio democrático. Los tres niveles de democracia aplicables en Suiza: democracia representativa, semidirecta y directa se ejercen como un «potere popolare dal basso all'alto»⁵ (pág. 104). «Quasi un comune su cinque dispone del proprio Parlamento, e quattro su cinque praticano la democrazia diretta in seno ad un'assemblea comunale. La democrazia svizzera è di carattere comunale prima ancora che cantonale, e cantonale prima di federale, venendo l'autorità dal basso e non dall'alto»⁶ (pág. 116). Esta es, precisamente, la prueba del carácter cooperativo y participativo de la sociedad civil.

La participación política es el eje vertebrador de todo el capítulo y sus diferentes plasmaciones a nivel legal y de forma efectiva. Se analizan los derechos políticos en el texto constitucional y cómo se ha abordado la cuestión en algunos manuales españoles, pero también en otros autores europeos (pág. 112), dada la relevancia de la significación política y constitucional de los derechos políticos en Suiza, con lo que se consigue enriquecer la perspectiva sobre lo tratado.

La regulación de la iniciativa popular y el bicameralismo perfecto suizo tiene un desglose profundo en el quinto apartado capitular, ya que además, como se insiste: «Tutti i Cantoni prevedono l'iniziativa popolare, tanto in materia costituzionale come legislativa»⁷ (pág. 145). Y, asimismo, existe una «ampia libertà di cui godono i Cantoni per stabilire il numero di firmatari richiesti per la presentazione di una iniziativa popolare»⁸ (pág. 146). También se compara el tratamiento de la figura del referéndum helvético con su plasmación en el articulado de la Constitución española (pág. 148) y se detalla de manera profusa

⁵ Poder popular de abajo a arriba.

⁶ Casi un municipio de cada cinco dispone de su propio Parlamento y cuatro de cada cinco practican la democracia directa en el seno de la Asamblea comunal. El principio de la democracia suiza es de carácter comunal antes que cantonal y cantonal antes que federal, viniendo por tanto la autoridad de abajo y no de arriba.

⁷ Todos los cantones prevén la iniciativa popular, tanto en materia constitucional como legislativa.

⁸ Cada cantón goza de libertad para establecer el número de firmantes exigidos para la presentación de las iniciativas.

las clases que hay, las condiciones para su ejercicio y cómo el pueblo ejerce el papel de oposición condicionando e imponiendo la agenda política y controlando la labor normativa.

Además, también existe la Asamblea en los municipios, forma más pura de democracia directa, con lo cual se insiste en que conviven los instrumentos de democracia directa con los de democracia semidirecta.

Otras formas de ejercicio de participación menos conocidas o menos usadas en otros países también son analizadas, como es el caso de la *Landsgemeinde* (asamblea de todos los ciudadanos con derecho al voto reunida en la plaza pública para adoptar decisiones relevantes para la comunidad, culmen de la democracia directa), el derecho de revocación, la participación en las consultas prelegislativas y el derecho de petición, con lo cual queda claro el origen y competencias de estas modalidades e incluso este último derecho de petición que el autor cataloga como *spilla d'oro*⁹ (pág. 175) y ejemplifica al sistema en su totalidad, pues la cotidianeidad de la presencia de los suizos en los asuntos de interés público es la constante. Y aquí se incluye una comparativa con el caso español en el que el derecho de petición es un modo de conexión poco usado y en cambio en el caso helvético se afirma que puede parecer hasta redundante, porque la participación no es la excepción sino la norma. Es otro punto en el que se vuelve a destacar y evidenciar la admiración por el sistema estudiado en esta completísima obra.

Los últimos dos capítulos de la obra *Il sistema costituzionale svizzero* son más prolijos y extensos. Abarcan más de 100 páginas entre los dos y actúan a modo de corolario de la obra, porque el primero se centra de manera exhaustiva en la organización del poder detallando las funciones y atribuciones del Consejo, Cámaras, Tribunal Federal... y el último en el control de la actividad administrativa y su aplicación.

El pueblo ejerce una doble labor como poder supremo y a la vez como oposición a todo poder constituido. En el país alpino es constante la presencia del pueblo helvético en la práctica política y en la adopción de las principales decisiones. Es un contrapeso de

⁹ Broche de oro.

la Asamblea y del Consejo Federal. La función protagonista que se asigna al pueblo es un ejemplo para otras constituciones europeas. El cuerpo electoral es constitutivo y constituyente; es órgano supremo y fuente de legitimidad del ordenamiento constitucional suizo, factor clave que los autores remarcan adecuadamente en estos capítulos finales. En este punto se vuelve a recurrir a la comparativa con el caso español y el caso italiano (pág. 179) para ver el diferente nivel de protagonismo que alcanza en el proceso helvético de participación, ya que se dan más pasos para su implicación efectiva: «nelle democrazie rappresentative contemporanee, il popolo non ha modo di manifestarsi quotidianamente, né di relazionarsi direttamente con la funzione legislativa ed esecutiva, le quali sole mantengono vivo l'ordinamento giuridico adeguandolo alla evoluzione sociale ed applicandolo giorno dopo giorno»¹⁰, fragmento este que evidencia la postura favorable del autor y sirve de comparativa valorativa entre los casos mencionados y el centro europeo.

El Consejo cuenta con unas características que le son propias y están muy bien explicadas por Sergio Gerotto, demostrando su dominio en la materia. Afirma que estas características lo condicionan como un sistema único en el panorama analizado del derecho comparado. Asimismo, manifiesta que es más útil integrar en forma estable a la oposición en el equipo gubernativo, impidiendo así que estos puedan utilizar los mecanismos de democracia directa en posiciones antigubernativas. Es la búsqueda del consenso perenne. Para el final queda el análisis del funcionamiento de los diferentes Tribunales y sus derivaciones normativas aplicables. Es la parte más técnica y centrada en lo administrativo, los cauces de los recursos, procesos, jurisdicciones, etc., que son de vital importancia para entender el sistema suizo con sus peculiaridades y buscando las distintas claves para entender su arquitectura legal. Se delimita cada ámbito adecuadamente, ya sea la parte relativa a la jurisdicción federal o a la cantonal, para aclarar conceptos y evitar confusiones competenciales.

¹⁰ En las democracias representativas contemporáneas, el pueblo no tiene forma de manifestarse en el día a día, ni relacionarse directamente con las funciones legislativas y ejecutivas y las funciones ejecutivas, que son las únicas que mantienen vivo el sistema jurídico, adaptándolo a la evolución social y día tras día.

Como conclusión y a modo de mirada general se resalta en el libro que este país de fuerte federalismo multicultural y democracia directa dispone de una gran variedad de instrumentos de participación política.

Las tres acciones de «elegir, votar y firmar» que caracterizan los procesos suizos están presentes a lo largo y ancho de la obra. De hecho, no se sitúa el Parlamento en posición preeminente respecto a los demás órganos políticos. Se ha querido ver en su totalidad para el caso suizo en este ámbito, y en algunos casos concretos, una analogía con el sistema de *check and balances* propio de los Estados Unidos de América.

Además, otra de las tesis es que el Parlamento helvético es un *Parlamento de milicia*, puesto que los representantes elegidos tienen un compromiso cívico y no se produce la profesionalización de su función, caso que sí ocurre en otros parlamentos europeos (pág. 197) con consecuencias no muy positivas en bastantes ocasiones y con una pérdida de prestigio en general de la clase política por algunas malas praxis derivadas de esta forma de actuar, empañando la imagen del representante público en algunos países del Viejo Continente. Se explica que como desenlace de esa situación los parlamentarios conservan su profesión originaria y principal y las sesiones que se celebran son las mínimas e indispensables.

Prevalece el principio colegial sobre los personalismos, como norma general de la actividad política y siempre se piensa en el interés general para la comunidad o el cantón, con lo cual redundará en lo mejor para la Confederación. Cuando la doctrina piensa en el legislador federal se refiere como al conjunto de Asamblea Federal y pueblo. Y es que, pluralismo y democracia son dos caras de la misma moneda en Suiza. Los objetivos son comunes, aun existiendo muchas realidades distintas e identidades diversas en el territorio alpino.

Por todo lo comentado se puede concluir que la gran labor de los tres reconocidos autores de *Il sistema costituzionale svizzero*, Sergio Gerotto, Pascal Mahon y Remedio Sánchez Ferriz, ha constituido un excepcional trabajo analítico y comparativo del sistema constitucional helvético, partiendo de la peculiaridad y la ejemplaridad del caso, para mostrar las bondades participativas y de convivencia de

un territorio que es un crisol de culturas, una variedad lingüística enriquecedora y un abanico de religiones.

Todos los problemas que se presentan normalmente para la praxis política podrían dificultar cómo gobernarse y, sin embargo, superando las adversidades e inconvenientes, se sabe resolver privilegiando la democracia directa, primando el papel del individuo y su iniciativa en el día a día de la política y ejecutando una adecuada representatividad proporcional de un territorio heterogéneo. Ejemplo para otras latitudes, sin duda.

Este texto está destinado a ser una de las referencias clave sobre el estudio de la doctrina constitucionalista suiza, su grado de participación ciudadana sobresaliente y una consulta obligatoria, si se quiere profundizar en diversas materias relativas al derecho en la Europa de la actualidad.