

# LA DIRECCIÓN DEL ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES EN SUIZA

Por GEORG MÜLLER\*/\*\*

1. LA DIRECCIÓN DEL ESTADO: A) Elaboración del Derecho. B) Parlamento exterior. C) Planeamiento político: a) *En general*. b) *Planeamiento financiero*. c) *Otros planeamientos*. d) *Resumen*.—2. DIVISIÓN DE PODERES: A) División de poderes y cooperación de los mismos. B) División de poderes y planeamiento político.—3. CONCLUSIÓN.

## 1. LA DIRECCIÓN DEL ESTADO

En la Política y en la Teoría del Derecho del Estado usamos con gusto el concepto de dirección del Estado, porque suena tan significativo y solemne y al mismo tiempo es tan indeterminado que con él podemos entender cosas totalmente distintas. Ello nos permite discutir sobre un importante tema de política del Estado sin tener que posicionarnos concretamente. No sin razón se habla desde hace décadas de una reforma de la dirección del Estado en la Federación, con lo que los unos quieren significar una reorganización del Consejo Federal\*\*\*, otros una nueva organización de la Administración federal y otros más una reforma del Parlamento o una nueva conformación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento o varias reformas institucionales<sup>1</sup>. En el informe de los expertos «Hong-

\* Catedrático de Derecho del Estado, Derecho administrativo y Teoría de la legislación de la Universidad de Zurich.

\*\* El autor agradece a la señora licenciada en Derecho Astrid Hirzel la colaboración en la elaboración de esta contribución.

\*\*\* Traducimos *Bundesrat* por «Consejo Federal». No hay que confundir, en todo caso, este *Bundesrat* con el órgano de igual nombre de países como Alemania o Austria, pues no se trata de un órgano parlamentario, sino justamente del Ejecutivo confederal o nacional suizo (desde 1848). (*Nota del Traductor*).

<sup>1</sup> Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, *BBl* 1997, I, pp. 370 y ss.; Botschaft zur Staatsleitungsreform vom 19. Dezember 2001, *BBl* 2002, pp. 2216

ler»<sup>2</sup>, la dirección del Estado se describe como «la actividad estatal de impulso, de guía creativa y de integración que abarca la organización estatal y sus actividades, que trata de aunar las fuerzas conformadoras del Estado». Ello es, inconfundiblemente, una formulación de la pluma de Kurt Eichenberger, Miembro de la Comisión de Expertos, que se viene ocupando cada vez más de los problemas de la dirección del Estado y ha caracterizado a esta como fuerza envolvente, de impulso y de dirección, que comprende e imbuje a todas las otras funciones estatales<sup>3</sup>.

Si nosotros bajamos de esta altura conceptual e intentamos ser algo más concretos, se puede seguramente sostener que la dirección del Estado significa mostrar al Estado y sus órganos la dirección, fijarles objetivos y en todo caso mostrarles el camino o los medios para alcanzarlos. También se puede decir que en el caso de la dirección del Estado se trata de adoptar las decisiones básicas para el futuro desarrollo del Estado, sus tareas y su organización<sup>4</sup>. De esta descripción se deriva que la dirección del Estado no puede encajar en la competencia de un órgano individual del Estado (del Gobierno o del Parlamento), sino que estos dos órganos deben cooperar para adoptar las decisiones básicas para la actividad futura del Estado. En nuestro sistema de la democracia semidirecta, incluso el pueblo participa, bajo determinadas circunstancias, en la dirección del Estado al mismo tiempo que puede aprobar o rechazar decisiones básicas sujetas a referéndum preceptivo en la forma de disposiciones constitucionales, leyes o importantes actos administrativos, como por ejemplo aprobación de gastos. La dirección del Estado, por tanto, corresponde al Gobierno y al Parlamento «*pro indiviso*»<sup>5</sup>. En todo caso, incluso en este proceso de decisión se incluye al pueblo. También se puede hablar de «Corporate Governance»<sup>6</sup>.

y ss.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5.<sup>a</sup> ed., Zúric, 2001, n. 1652 y ss.; PIERRE TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Berna, 2004, núms. márg. 34 y ss. al §2; RENÉ RHINOW, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basilea, 2003, núms. márg. 2354 y ss.

<sup>2</sup> Informe de Expertos sobre las mejoras en la actividad gubernamental y la dirección administrativa del Consejo Federal de 1967 (Informe «Hongler»), p. 26.

<sup>3</sup> «Staatsreformen und Regierungsbild in der Schweiz», en *Der Staat der Gegenwart. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger*, Basilea/Frankfurt del Meno, 1980, p. 410.

<sup>4</sup> DAVID JENNY, *Der Begriff der Staatsleitung und die Schweizerische Bundesverfassung*, Tesis de Basilea, 1988, pp. 85 y ss.; sobre las exigencias especiales a los órganos de dirección del Estado en la democracia de referéndum, KURT EICHENBERGER, «Von der Staatsleitung in der Referendumsdemokratie», en *Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat. Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger*, Basilea/Ginebra/Múnich, 2002, pp. 148 y ss.

<sup>5</sup> ERNST FRIESENHAHN, «Parlament und Regierung im modernen Staat», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, cuaderno 16, Berlín, 1958, pp. 9 y ss.

<sup>6</sup> Sobre la palabra de moda o mágina del corporate governance en la economía privada, cfr. PETER FORSTMOSER/HANS CASPAR VON DER CRONE/ROLF H. WEBER/DIETER ZOBL (eds.), *Corporate Governance, Symposium zum 80. Geburtstag von Arthur Meier-Hayoz*, Zúrich/Basilea/

### A) Elaboración del Derecho

En la Federación, la Asamblea federal edita las disposiciones normativas más importantes<sup>7</sup>. En la mayoría de los casos, el Consejo federal le presenta los proyectos para su promulgación<sup>8</sup>. También coopera el Consejo federal en la deliberación de los proyectos de ley en las comisiones y en el Pleno del Parlamento<sup>9</sup>. La dirección del Estado en la forma de la legislación es, por tanto, una «tarea comunitaria» del Parlamento y el Gobierno.

### B) Parlamento exterior

En el ámbito de la política exterior, el Parlamento y el Gobierno están destinados igualmente a la cooperación. La Asamblea federal participa, conforme al artículo 166 de la Constitución federal<sup>10</sup>, en la conformación de la política exterior y ejerce la supervisión sobre el fomento de las relaciones con el extranjero. Por regla general, autoriza los Tratados negociados y firmados por el Consejo federal. Éste es, según el artículo 184, 1 de la Constitución federal, competente para el despacho de los asuntos exteriores, con reserva de los derechos de cooperación de la Asamblea federal, y representa a Suiza en el exterior. El artículo 24, 1 de la Ley del Parlamento<sup>11</sup> detalla que la Asamblea federal sigue el desarrollo internacional y coopera en la formación de la voluntad sobre cuestiones básicas y decisiones de política exterior de importancia. El artículo 152 de la Ley del Parlamento regula la información y la consulta del Parlamento en el ámbito de la política exterior. El Consejo federal tiene que informar, según el apartado 2 de esta disposición, al Presidente del Consejo y a las Comisiones competentes para la política exterior sobre desarrollos importantes de política exterior; ello tiene que suceder regular, tempestiva y ampliamente. El artículo 152, 3 de la Ley del Parlamento establece que el Consejo federal tiene que consultar a las Comisiones sobre los propósitos esenciales así

---

Ginebra, 2002, para el ámbito estatal, HANS WERDER, «Brauchen wir neue estructuras de Governance für den öffentlichen Sektor?», en ANDREAS BERGMANN/ALBERT HOFMEISTER (ed.), *Privatisierung —schlägt das Pendel zurück?*, *Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften*, tomo 45, 2004, pp. 75 y ss.

<sup>7</sup> Artículo 164, 1 de la Constitución Federal.

<sup>8</sup> Artículo 181 de la Constitución Federal; véase, sobre ello, TSCHANNEN (nota 1), núm. marg. 54 al §45.

<sup>9</sup> Véase, sobre ello, el artículo 159 de la Ley Federal sobre la Asamblea Federal (Ley del Parlamento), de 13 de diciembre de 2002 (SR 171.10).

<sup>10</sup> Constitución Federal de la Confederación Suiza de 18 de abril de 1999 (SR 101).

<sup>11</sup> Véase nota 9.

como sobre las directivas y líneas centrales para el mandato para negociaciones internacionales significativas y tiene que informarles sobre la situación de la realización de estos proyectos así como sobre el progreso de las negociaciones.

El Informe de Política Exterior del Consejo federal, que da información sobre la política exterior hasta el momento y la futura, se «presenta» a la Asamblea federal periódicamente (artículo 148, 3 de la Ley del Parlamento). En la elaboración de la Ley del Parlamento, la Comisión de Política Estatal del Consejo Nacional defendió la interpretación de que el Consejo federal debía ser obligado a presentar cada vez a la Asamblea federal con el Informe un proyecto a una decisión federal ordinaria sobre los objetivos de la política exterior suiza. Sólo de este modo podría ser satisfactoria la cooperación del Parlamento prevista en la Constitución Federal<sup>12</sup>.

El Consejo federal objetó a ello que a él le correspondía —según el artículo 184, 1 de la Constitución Federal— la responsabilidad principal en el ámbito de la política exterior. La regulación actual de la cooperación del Parlamento y el Gobierno en el ámbito de la política exterior se ha acreditado; no debe desviarse de la praxis de la mera toma de conocimiento por el Parlamento<sup>13</sup>.

La Comisión siguió la interpretación del Consejo federal. En las deliberaciones del Consejo Nacional se ha criticado que no es consecuente renunciar en el ámbito de la política exterior a una codecisión del Parlamento en la forma de una decisión simple de la Federación<sup>14</sup>. El Consejo estuvo de acuerdo, sin embargo, con la propuesta de la Comisión y se contentó con la toma de conocimiento del Informe de Política Exterior. Algunas actividades de política exterior del Parlamento no hay que considerarlas, pues, en principio como lesiones del principio de división de poderes<sup>15</sup>, pues predominó obviamente el argumento de que el Parlamento no se debe atar ni atar al Consejo Federal en este ámbito a través de la aprobación vinculante de decisiones y reducir con ello la necesaria flexibilidad en el comportamiento frente a otros Estados y organizaciones internacionales.

<sup>12</sup> Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, *BBl* 2001, pp. 3467 y ss., 3598.

<sup>13</sup> Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, Stellungnahme des Bundesrates vom 22. August 2001, *BBl* 2001, pp. 5428 y ss., 5442 y ss.

<sup>14</sup> *Amtl. Bull. Nationalrat* 2001, p. 1370.

<sup>15</sup> STEPHAN C. BRUNNER, «Kantonale Staatlichkeit im Wandel: Die Kantonsparlamente von der Herausforderung kooperativer Handlungsformen», *LeGes* 2004/1, p. 142, con más referencias.

### C) Planeamiento político

#### a) *En general*

En la Constitución Federal de 1874 no se adoptaron disposiciones sobre el planeamiento político. El Consejo Federal defendió originariamente la interpretación de que el planeamiento político le corresponde, de conformidad con el artículo 95 de la vieja Constitución Federal<sup>16</sup>, exclusivamente a él mismo<sup>17</sup>. En un informe sobre la cooperación del Parlamento en el planeamiento político<sup>18</sup> el Consejo Federal detalló que una tarea básica del Parlamento en el planeamiento consiste en discutir y enjuiciar los informes de planeamiento elaborados por el Gobierno y tener influencia en aquellos aspectos particulares que sean políticamente significativas para el momento presente. El Gobierno debe asumir la responsabilidad por una planeación objetivamente correcta, consistente y votada en cuanto al contenido, siendo tarea del Parlamento valorar este planeamiento y contribuir a conformarlo ejerciendo influencia sobre él<sup>19</sup>.

El artículo 173, 1, letra g) de la Constitución Federal establece ahora que la Asamblea Federal coopera en los planeamientos importantes de la actividad del Estado<sup>20</sup>. En el artículo 28 de la Ley del Parlamento se ha precisado que la Asamblea Federal debate el Informe sobre el Planeamiento del Consejo Federal y toma conocimiento de él; y ordena al Consejo Federal ejecutar un planeamiento o cambiar los puntos cruciales de un planeamiento y adopta acuerdos básicos y de planeamiento. Estos acuerdos son decisiones preliminares que determinan que hay que aspirar a determinados objetivos, hay que observar ciertos principios y criterios y planear medidas. De estas disposiciones constitucionales y legales se deduce que también el planeamiento político en la Federación es una «tarea comunitaria» del Parlamento y el Gobierno<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Constitución Federal de la Confederación Suiza de 29 de mayo de 1874.

<sup>17</sup> SUSANNE HARMEIER, «Die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der politischen Planung und ihre Grundlagen im neuen Parlamentsgesetz», *LeGes* 2003/2, p. 79.

<sup>18</sup> Bericht über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung vom 10. März 1986, *BBl* 1986 II, 1 y ss.

<sup>19</sup> Bericht (nota 18), 12.

<sup>20</sup> El artículo 173, 1, letra g) de la Constitución Federal no estaba todavía contenido en el Anteproyecto 96 del Consejo Federal a la Constitución Federal. Esta disposición fue asumida con fundamento en el informe complementario de las Comisiones político-estatales para la revisión constitucional de 6 de marzo de 1997 (*BBl* 1997, III, pp. 245 y ss., 288).

<sup>21</sup> MARTIN GRAF, «Bundesversammlung und staatsleitende Politikgestaltung», en THOMAS SÄGESSER (ed.), *Die Bundesbehörden*, Berna, 2000, p. 112. Así, también ya CHRISTOPH LANZ, *Politische Planung und Parlament*, Tesis de Berna, 1977, p. 102.

La Comisión de Política Estatal del Consejo Nacional determinó en su Informe de 1 de marzo de 2001 sobre la Ley del Parlamento<sup>22</sup>, que la mera toma de conocimiento de planeamientos importantes del Consejo Federal no es jurídica ni políticamente vinculante y el procedimiento en que se basa la toma de conocimiento es insatisfactorio. Se trata en lo esencial de un intercambio de opiniones en el Parlamento en el que se expresa de modo no explícito si la mayoría de los miembros están detrás de los objetivos y conceptos propuestos por el Consejo Federal. La posibilidad de una toma de posición diferenciada existe, aunque el procedimiento sea insatisfactorio<sup>23</sup>. La Comisión propuso, por ello, que el Parlamento debía decidir en la forma de Decreto Federal ordinario sobre los planeamientos del Consejo Federal<sup>24</sup>. Con ello se logra una vinculación elevada. La Asamblea Federal se podría «expresar en un proceso decisorio transparente y democrático sobre los elementos particulares de un planeamiento importante o de la concepción global, por ejemplo, de la política exterior»<sup>25</sup>.

En la toma de posición sobre el Informe de la Comisión de Política Estatal del Consejo Nacional<sup>26</sup>, el Consejo Federal recibió bien en principio la cooperación prevista del Parlamento en el planeamiento político. Sin embargo, se ha intervenido, más allá de la mera cooperación, en la competencia de planeamiento del Consejo Federal. Este propuso cambiar el texto en esta materia de forma que el Parlamento pudiese regular de otro modo los puntos centrales en los planeamientos importantes (allí donde fuera preciso) y hacer precisiones y cambios a voluntad en los planeamientos del Consejo Federal<sup>27</sup>. Se apoyó para fundamentar su postura en el Informe complementario de la Comisión de Política Estatal de ambos Consejos para la Reforma Constitucional, conforme al cual «el planeamiento de las actividades estatales» es «primariamente tarea del Ejecutivo»<sup>28</sup>. El Parlamento

<sup>22</sup> *Bericht der Staatspolitischen Kommission* (nota 12), pp. 3467 y ss.

<sup>23</sup> Según el Derecho hasta ahora, había la posibilidad de poner otros acentos en la deliberación de las directivas para la política gubernamental o respecto de las razones de las directivas (artículo 45 ter, 2 de la Ley Federal sobre el tráfico negocial de la Asamblea Federal, así como sobre la forma, la publicación y la entrada en vigor de su promulgación, Ley del tráfico negocial, de 23 de marzo de 1962, en la versión de 1 de noviembre de 1979, AS 1979, pp. 1318 y ss.) o la posibilidad de rechazar el informe, vinculado con el encargo de revisar las directivas en un determinado sentido. Sobre el conjunto, véase el *Bericht der Staatspolitischen Kommission* (nota 12), pp. 3492 y ss.; GRAF (nota 21), p. 122; PATRIK WAGNER, *Die Motion nach eidgenössischem Parlamentsrecht*, Diss. St. Gallen, 1990, pp. 248 y ss.

<sup>24</sup> *Bericht der Staatspolitischen Kommission* (nota 12), pp. 5428 y ss.

<sup>25</sup> *Bericht der Staatspolitischen Kommission* (nota 12), p. 5440.

<sup>26</sup> *Stellungnahme Bundesrat* (nota 13), pp. 5428 y ss.

<sup>27</sup> *Stellungnahme Bundesrat* (nota 13), p. 5440.

<sup>28</sup> Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, *BBl* 1997, III, pp. 245 y ss., 288.

no debe elaborar él mismo ningún planeamiento. El Consejo Federal no quería introducir un nuevo instrumento de actuación política, se pronunció por ello en contra de la introducción de los Acuerdos básicos y sobre el planeamiento en la forma de Decretos federales (ordinarios)<sup>29</sup>. En el comunicado de prensa se leía que el Consejo Federal veía limitado su campo de juego demasiado intensamente si el Parlamento pudiese adoptar decisiones jurídicamente vinculantes en lugar de la toma de conocimiento usual hasta ahora<sup>30</sup>. La Comisión de Política Estatal del Consejo Nacional se aferró, sin embargo, a su propuesta.

En el debate en el Pleno, la Canciller Federal mostró una vez más, en nombre del Consejo Federal, que bastaba la moción como instrumento de actuación de la Asamblea Federal en el ámbito del planeamiento del Consejo Federal y por ello no había de crearse la forma de un Acuerdo básico o de planeamiento<sup>31</sup>. Frente a ello, la portavoz de la Comisión declaró que sólo debería hacerse un uso muy restrictivo de los Acuerdos de planeamiento y Acuerdos básicos en la forma de Decretos federales<sup>32</sup>. En la votación final, la propuesta del Consejo Federal fue derrotada.

La mera toma de conocimiento del planeamiento político no tiene vinculatoriedad política ni jurídica. Con la versión del Acuerdo en la forma del Decreto Federal (ordinario), se logra por lo menos una vinculatoriedad política. En ello estriba también la diferencia con la moción<sup>33</sup>. Si el debate en el Parlamento conduce a un Acuerdo, entonces está también él bien dirigido, estructurado y la formación de la voluntad política es más clara.

#### b) *Planeamiento financiero*

Para la elaboración del plan financiero, es competente el Consejo Federal con arreglo al artículo 183, 1 de la Constitución Federal. La Asamblea Federal toma conocimiento de éste conforme al artículo 143, 1 de la Ley del Parlamento. La Comisión de Política Estatal del Consejo Nacional propuso que no debe quedarse en la mera toma de conocimiento. El Consejo Federal tiene que proponer a la deliberación de la Asamblea Federal los ingresos y los gastos por grupos de materias en la forma de un Proyecto a un Decreto Federal ordinario<sup>34</sup>. En su toma de posición, el Consejo

<sup>29</sup> Stellungnahme Bundesrat (nota 13), p. 5440.

<sup>30</sup> Pressemitteilung der Bundeskanzlei vom 22.8.2001.

<sup>31</sup> *Amtl. Bull. Nationalrat* 2001, p. 1337.

<sup>32</sup> *Amtl. Bull. Nationalrat* 2001, p. 1336.

<sup>33</sup> GRAF (nota 22), p. 124; PASCAL SCIARINI, «La participation des parlements à la planification politique —Bilan et perspectives», en *Parlament (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen)*, 2004, núm. 3, p. 19.

<sup>34</sup> *Bericht der Staatspolitischen Kommission* (nota 12), p. 3595.

Federal se expresó en contra de ello<sup>35</sup>. El planeamiento financiero corresponde, según el artículo 183,1 de la Constitución Federal, a la competencia del Consejo Federal. No obstante, según el artículo 173, letra g) de la Constitución Federal, el Parlamento debe colaborar, bien que no de otro modo que en los otros Informes sobre Planeamientos. El Consejo Federal quiere «aferrarse a la regulación acreditada del artículo 23 de la Ley de Presupuestos Financieros<sup>36</sup>, conforme al cual el plan financiero se presenta para la toma en conocimiento»<sup>37</sup>.

A lo largo de las deliberaciones parlamentarias se cristalizó que el planeamiento financiero, como planeamiento de equilibrio, se somete a cambios constantes y no es, por ello, razonable conferir a este planeamiento una especial vinculatoriedad y estabilidad en la forma de un Decreto Federal<sup>38</sup>. Basta la toma de conocimiento (no formal) y el instrumento de la moción, con el cual el Parlamento puede tener influencia en aspectos particulares<sup>39</sup>. Por ello, se renuncia a hacer decidir a la Asamblea Federal sobre el planeamiento financiero a través de un Decreto Federal ordinario.

#### c) *Otros planeamientos*

El Consejo Federal puede, conforme al artículo 148,1 de la Ley del Parlamento, presentar «a la Asamblea Federal otros planeamientos e Informes para la información o toma en conocimiento». Se podría tratar, al respecto, sobre todo de planeamientos políticos sectoriales (por ejemplo, en el ámbito de la energía y el tráfico<sup>40</sup>). También aquí existe la posibilidad, según el artículo 148, 2 de la Ley del Parlamento, de proponer al Parlamento objetivos o conclusiones de planeamientos importantes en la forma de un Proyecto a un Decreto Federal (ordinario); se puede, por tanto, invitar a la Asamblea Federal a una forma políticamente vinculante de cooperación.

#### d) *Resumen*

De forma resumida, se puede decir que el planeamiento político en la Federación es, pues, tarea primaria del Gobierno (artículo 180, 1 de la

<sup>35</sup> Stellungnahme Bundesrat (nota 13), p. 5445.

<sup>36</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG), SR 611.0.

<sup>37</sup> Stellungnahme Bundesrat (nota 13), pp. 5444 y ss.

<sup>38</sup> Amtl. Bull. Ständerat 2002, p. 39.

<sup>39</sup> Amtl. Bull. Ständerat 2002, p. 39.

<sup>40</sup> Gesamtenergiekonzeption, Gesamtverkehrskonzeption; cfr., sobre ello, LANZ (nota 21), pp. 40 y ss., 52 y ss.

Constitución Federal), pero hay instrumentos a disposición del Parlamento que admiten una cooperación de distinta intensidad (véase el artículo 28 de la Ley del Parlamento).

## 2. DIVISIÓN DE PODERES

### A) División de poderes y cooperación de los mismos

La división de poderes significa primariamente, por un lado, que el poder del Estado no se ejerce por un órgano sólo en el Estado, sino que está repartido entre varios y de este modo se lo modera. Una forma moderna de división de poderes no parte de que un poder es competente sólo en un determinado ámbito. Más bien, las competencias deben atribuirse de modo que los poderes (sobre todo, el Parlamento y el Gobierno) estén obligados a cooperar para la puesta en práctica de las decisiones. De este modo se logra de modo ideal el objetivo de la división de poderes: limitar el ejercicio del poder estatal. La Constitución Federal prevé una división de poderes así en el ámbito de la dirección del Estado a través de la cooperación del Parlamento y el Gobierno. Además, participan estos órganos estatales en las decisiones básicas de conducción del Estado de un modo que se corresponde a su idoneidad y a su legitimación democrática. No es la partición, la separación del «poder» lo que está en primer plano, sino el requisito de la cooperación. Ningún poder debe ejercer poder por sí solo, sin la cooperación y control de los otros; el Parlamento y el Gobierno deben participar según la medida de sus capacidades en el proceso de dirección del Estado<sup>41</sup>.

### B) División de poderes y planeamiento político

Este sistema de la cooperación, tal y como se ha expuesto, está construido de un modo especialmente diferenciado en el ámbito del planeamiento político. En la Federación, el Consejo Federal es competente, según el artículo 180,1, frase 2.<sup>a</sup> de la Constitución de la Federación, para el planeamiento de las actividades estatales. A la Asamblea Federal se le otorga en el artículo 173,1, letra g) de la Constitución Federal una competencia para la cooperación en importantes planeamientos de la actividad estatal. Pertenecen a los planeamientos importantes el Planeamiento Político

<sup>41</sup> HANSJÖRG SEILER, *Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*, Berna, 1994, pp. 253 y ss.; WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ, *Allgemeines Staatsrecht*, 3.<sup>a</sup> ed., Basilea/Ginebra/Munich, 2004, pp. 188 y ss.; TSCHANNEN (nota 2), núm. Marg. 21 al §33.

Global, también el Planeamiento de Legislatura y otros planes por materias, como el Plan Financiero o el Informe de Política Exterior. La cooperación del Parlamento puede conformarse de forma diferenciada. De forma general, las posibilidades de cooperación se describen en el artículo 28 de la Ley del Parlamento<sup>42</sup>.

En el Planeamiento de la Legislatura, que consiste de las directivas de la política del Gobierno y del Plan Financiero de la Legislatura, el Consejo Federal redacta, según el artículo 146 de la Ley del Parlamento, un Informe y un Proyecto de un Decreto Federal ordinario sobre los objetivos del Plan de Legislatura. Según el artículo 147, 1 de la Ley del Parlamento, las dos Cámaras deliberan separadamente en la misma sesión sobre ello. Por primera vez tras la entrada en vigor de la Ley del Parlamento<sup>43</sup>, el Parlamento puso no sólo tomar conocimiento, como hasta ahora, del Planeamiento de Legislatura del Consejo Federal para los años 2003-2007, sino decidir al respecto en un Decreto Federal ordinario. El proceso se mostró como más complejo de lo que se había imaginado en la promulgación de la Ley del Parlamento. En el Consejo Nacional, después de un largo debate introductorio, siguió una deliberación amplia sobre los detalles que terminó con el rechazo del Proyecto propuesto por el Consejo Federal de Decreto Federal ordinario<sup>44</sup>. El Presidente del Consejo se expresó del siguiente modo: «El balance de este debate es este: dieciséis horas de debate en el Consejo, unas siete sesiones previas de la Comisión, solamente cuatro propuestas de la minoría aceptadas, y ello para alrededor de medio millón de francos. Ello lo hubiesen podido tratar ya a la entrada en media hora»<sup>45</sup>. El Consejo permanente aceptó la propuesta<sup>46</sup> y llevó a cabo también una deliberación detallada que culminó con la aprobación del Decreto Federal. Finalmente, el Consejo Nacional decidió no apoyarla, lo que tuvo por consecuencia que el asunto fue despachado hacia el Parlamento<sup>47</sup>. Se mostró que la falta de disposición al consenso de los partidos políticos puede impedir al Parlamento influir en el planeamiento político a largo plazo. La Asamblea Federal se ha privado con ello a sí misma de un instrumento importante para hacer realidad la división de poderes en el ámbito de la dirección del Estado. El proyecto del Consejo Federal para un Decreto Federal sobre los objetivos del Planeamiento de la Legislatura era demasiado abstracto y no mencionaba las medidas políticamente discutidas para el logro de los objetivos. En todo caso, se expresaron en el debate parlamentario las importantes interpretaciones políticas sobre el Planea-

<sup>42</sup> Véase, antes, I, 3.

<sup>43</sup> 1 de diciembre de 2003.

<sup>44</sup> *Amtl. Bull. Nationalrat* 2004, p. 935.

<sup>45</sup> *Amtl. Bull. Nationalrat* 2004, p. 935.

<sup>46</sup> *Amtl. Bull. Ständerat* 2004, p. 292.

<sup>47</sup> *Amtl. Bull. Nationalrat* 2004, p. 1103.

miento de la Legislatura<sup>48</sup>. Se plantea la cuestión de si la Asamblea Federal objetó la cooperación con el Consejo Federal en el ámbito del planeamiento político sólo debido a la especial constelación política, o si no es básicamente adecuada para ello, como ocasionalmente se ha afirmado<sup>49</sup>.

### 3. CONCLUSIÓN

La dirección del Estado en un sistema de poderes que cooperan es un proceso arduo. Se llega una y otra vez a pérdidas en fricciones, esfuerzos baldíos o simplemente incluso a bloqueos. Buscar y lograr el consenso es costoso. Son presupuestos para la cooperación exitosa, en particular, la disposición de oírse unos a otros y discutir unos con otros sobre una base racional, la comprensión recíproca para los diferentes puntos de partida y una cierta tolerancia. Los procesos cooperativos en la dirección del Estado son también, como en general el proceso político, procesos de aprendizaje. Si se llega, como ocasionalmente en los últimos tiempos, a problemas en la cooperación entre el Gobierno y el Parlamento, por ambos lados se debería sacar enseñanzas de ello e intentar hacerlo mejor la próxima vez.

(Traducción del alemán: JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO\*).

---

<sup>48</sup> Sobre los problemas en la primera aplicación del proceso, cfr. MARTIN GRAF, «Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung», en *Parlament (Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen)*, 2004, núm. 3, p. 15.

<sup>49</sup> Cfr. las referencias a la literatura en GEORG MÜLLER, *Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung*, Basilea/Stuttgart, 1979, p. 40; Parlamentarische Initiative über Regierungsrichtlinien und Finanzplanung, Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1978, *BBl* 1978, II, pp. 95 y ss.; Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen zur Verfassungsreform (nota 28).

\* Doctor Europeo en Derecho. Departamento de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.