



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE NUEVAS ESTRATEGIAS
DE GOBERNANZA PÚBLICA
(GOBERNA)

CONFERENCIA DE PRESIDENTES: MODELOS Y PRÁCTICAS EN DERECHO COMPARADO.

REALIZADO POR:

RAQUEL PINEDA
RAFAEL D. AGULLÓ
AMAYA FERNÁNDEZ
SILVINA GABUTTI
ADRIANA GARCÍA
M^a ISABEL GONZÁLEZ

DIRIGIDO POR:

JOSÉ M^a VIDAL

SEPTIEMBRE 2004

INDICE.

1. EXPERIENCIA COMPARADA.

- 1.1. La Conferencia de Ministros-Presidentes en Alemania.
- 1.2. La Conferencia de Presidentes en Austria.
- 1.3. La Conferencia de Gobiernos de los Cantones en Suiza.
- 1.4. La Conferencia Estado-Regiones y la Conferencia Unificada en Italia.
- 1.5. La Conferencia de Presidentes en Canadá.
- 1.6. Cuadros comparativos de Conferencia de Presidentes

2. COMENTARIO GENERAL.

- 2.1. Naturaleza: vertical/ horizontal.
- 2.2. Agenda.
- 2.3. Composición.
- 2.4. Funcionamiento.
- 2.5. Relaciones con otros órganos de coordinación.

3. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

1. EXPERIENCIA COMPARADA.

1.1. La Conferencia de Ministros-Presidentes en Alemania:

- Es una Conferencia que nace espontáneamente por voluntad de los propios Länder, al margen de la institucionalización, para convertirse en una práctica política de marcada relevancia.
- La Conferencia se distingue del espacio político que ocupa el Bundesrat alemán. Mientras éste es el órgano que permite la participación de los Länder en la formación de la voluntad federal, la Conferencia es el órgano donde se promueve la coordinación horizontal entre los Länder. El objetivo de la Conferencia es reforzar la solidaridad interregional y constituirse como foro de cooperación para el ámbito competencial común, esto es, buscar la cooperación en aquellas competencias de los Länder cuya participación conjunta puede beneficiar a todos. Es posible de este modo distinguir tres niveles competenciales: el federal, el de cada Land, y un tercer nivel de común competencial.
- Las reuniones de Presidentes son *inter pares* y las decisiones son alcanzadas por consenso. Las conclusiones no tienen valor jurídico pero sí una estimable consideración como orientación política general.
- La Conferencia de Presidentes mantiene cuatro reuniones anuales, tres de ellas en Berlín y una en el Land que preside dicha conferencia. De esas cuatro reuniones, en dos de ellas se invita al Presidente del Gobierno federal para tratar temas de importancia nacional. Estas reuniones con presencia federal se celebran a continuación de las reuniones que han tenido lugar sólo entre Presidentes de los Länder. Cada Land ostenta la Presidencia durante un año. Para la asistencia y la preparación de las reuniones es vital el trabajo de los Directores de la Chancillería de los Länder (figura similar a los Consejeros de Presidencia en nuestro Derecho) y de la Secretaría, no permanente y formada por funcionarios del Land que preside.

- Las reuniones de los Presidentes son públicas aunque existen “conversaciones de chimenea” a puerta cerrada.
- Las funciones de esta Conferencia son: alcanzar acuerdos para ejercer conjuntamente competencias propias; mostrar la posición unida de todos los Länder frente a posibles reformas competenciales del Estado; y asumir actuaciones para evitar la intervención subsidiaria de la Administración federal. Se trata de un órgano de defensa del ámbito competencial de los Länder y que paulatinamente ha ido ganando peso político hasta llegar a posicionarse ante proyectos de leyes federales.
- El funcionamiento de la Conferencia de Ministros-Presidentes es muy similar al del Consejo Europeo.
- La Conferencia de Presidentes es la cúspide de toda una estructura de órganos de cooperación horizontal en los distintos niveles de administración de los Länder, ejerce por ello la función de recurso ante aquellas cuestiones más controvertidas en las que no se ha llegado a ningún acuerdo en las conferencias sectoriales. Las presiones y negociaciones políticas que se ejercen en la Conferencia de Presidentes hacen más difícil que un Land mantenga posiciones de confrontación en esta conferencia que en las conferencias sectoriales.

1.2. La Conferencia de Presidentes en el federalismo de Austria.

- La Conferencia de Presidentes de los Länder de Austria es, al igual que el sistema alemán, un órgano que promueve la cooperación horizontal. Se constituye como un foro *inter pares* donde se persigue el consenso y la unanimidad. Ha cobrado en las últimas décadas una gran relevancia porque responde a los esquemas de un federalismo cooperativo a nivel político.
- A pesar de la ausencia de institucionalización constitucional, el peso político que ha alcanzado este órgano le ha concedido la legitimidad moral para plantear un veto *de facto* a posibles reformas constitucionales de la Federación que afecten al ámbito competencial de los Länder.

- La Conferencia de Presidentes se reúne dos veces al año y constituye la cúspide de los órganos de cooperación como lugar de coordinación política de las posiciones de los Länder, y es el órgano donde se ha canalizado la posición común de los Länder ante asuntos europeos.
- Otra Conferencia de especial relevancia es la formada por los directores de la “Oficina del Gobierno” que encabezan el aparato administrativo del Land. En esta Conferencia además de preparar las reuniones de los órganos políticos, se propicia el intercambio de experiencias entre sus participantes y el desarrollo de una dinámica general de cooperación. En el seno de las conferencias es frecuente crear comisiones y grupos de trabajo para asuntos específicos.
- También existen Conferencias de los órganos directivos sectoriales a nivel político y a nivel administrativo. En el ámbito político destaca la Conferencia de responsables de finanzas.
- En todas estas conferencias no se vota sino que se intenta alcanzar un acuerdo por consenso. Esto lleva como contrapartida el hecho de las decisiones sólo vinculen políticamente sin que ningún miembro pueda ser obligado a una concreta actuación a partir de una decisión adoptada. Así se limita considerablemente el alcance de las posibilidades de decisión de las Conferencias, excluyendo las cuestiones más polémicas. Sin embargo, en caso de acuerdo el peso político de la Conferencia es muy considerable y ha marcado la evolución del federalismo austriaco hacia un funcionamiento cooperativo.

1.3. La Conferencia de Gobiernos de los Cantones en Suiza.

- La Conferencia de los Gobiernos de los Cantones se crea en 1993 y con poco más de una década de vida se ha formalizado como un órgano de intensa cooperación horizontal y con una marcada relevancia en la vida política helvética.

- Este órgano surge ante la necesidad de participación que sienten los Cantones cuando la Confederación Helvética está en proceso de negociación para la adhesión al Espacio Económico Europeo. Es en este momento cuando hay un sentir común sobre la necesidad de aunar posiciones y esfuerzos con el fin de que los Cantones no queden al margen de aquellos procesos de globalización que pudieran afectar a sus competencias e intereses propios.
- La Conferencia de los Gobiernos de los Cantones está formada por veintiséis miembros, un representante por Cantón, con derecho a un voto cada uno de ellos. Existen tres órganos básicos: la Conferencia Plenaria, el Comité Directivo y el Secretariado.
- La Conferencia Plenaria se reúne dos veces al año. Es el máximo órgano de cooperación horizontal y entre sus competencias está la potestad de designar los miembros que formarán parte de los otros dos órganos de la organización. El procedimiento para la toma de decisiones está formalizado: las decisiones se adoptan por mayoría cualificada siempre que se cuente con la presencia de al menos dieciocho Cantones.
- No obstante, un Cantón que vote en contra de una decisión no queda sujeto al sometimiento de la misma. Las decisiones adoptadas no vinculan jurídicamente ni siquiera a aquellos Cantones que votaron a favor. Dichas decisiones adoptan sólo un valor político.
- El Secretariado se ha convertido en un órgano fundamental para el éxito de la Conferencia con una importante función como depositario y transmisor de información a todos los Cantones. Por otra parte, el Ejecutivo Federal es invitado a las sesiones de la Conferencia para propiciar el debate de algún tema de relevancia nacional que afecta a los Cantones
- Sus objetivos se centran: en el fortalecimiento de la cooperación horizontal, para constituir una plataforma general sin adscripción temática que oriente el trabajo de una larga experiencia de conferencias sectoriales que ya existían; en el establecimiento de mecanismos para la participación de los gobiernos

cantoniales en los asuntos de política exterior y europea que les afecten; así como la participación en aquellos asuntos de política interior que versaran sobre aspectos del federalismo.

- En una visión de más de cien años de federalismo suizo, en diez años la Conferencia de los Gobiernos Cantonales se ha configurado como el principal interlocutor con la Confederación para el debate de los asuntos que afectan a los Cantones; ha dinamizado la cooperación horizontal y tripartita (federal, cantonal y local) y ha sentado las bases para unas relaciones de cooperación más fuertes y más estables. No obstante, para el éxito de la plataforma cantonal frente a la Confederación parece necesario consensuar una posición lo más amplia posible.

1.4. La Conferencia de las Regiones en Italia.

La Conferencia Estado-Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

- Esta Conferencia nace de la práctica política para consolidarse posteriormente por acuerdo administrativo en 1983. Los objetivos que perseguía eran el establecimiento de contactos permanentes entre los órganos de los dos niveles de gobierno Estado y Regiones, así como permitir la participación de las Regiones en la elaboración de las líneas de política general del ordenamiento estatal. Es un órgano de cooperación vertical, al margen de otra tipo de Conferencia únicamente formada por las Regiones que tiene el objetivo de mejorar la cooperación horizontal.

- La Conferencia Estado-Regiones queda institucionalizada por ley en 1988, con potestades para la petición de información, la consulta y el contacto en relación a los asuntos de política general susceptible de incidir en materias de competencia regional, excluyendo aquellos asuntos que afecten a la política exterior, de defensa, seguridad nacional y justicia.

- La Conferencia ha ido ganando peso político tanto formal como informalmente. El Parlamento, la Corte Constitucional y otras normativas le han

otorgado funciones consultivas, así como constituirse como lugar para la expresión de intenciones entre la Administración estatal y regionales, y órgano para la dirección general de la actividad de las administraciones regionales.

- Esta Conferencia la preside el Ministro para Asuntos Regionales, por delegación del Presidente del Consejo de Ministros, y está compuesta por los veinte Presidentes de las Regiones de estatuto especial y ordinario junto con los dos Presidentes de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

- Para la preparación de las reuniones y seguimiento de los grupos de trabajo existe una Secretaría de composición mixta entre Estado-Regiones, dividida en secciones: Servicio de finanzas, programación e información con la Unión Europea y los asuntos institucionales; Servicio territorial y de infraestructuras; Servicio de actividades productivas; Servicio de política social y servicio a la persona y la Secretaría Técnica. La Secretaría se ocupa de una elevada carga de trabajo y mantiene numerosas reuniones anuales con órganos de la Administración central y regionales.

- Las principales funciones de la Conferencia Estado-Regiones están muy ligadas a los procesos de reforma de Administración y de la Constitución. Básicamente, es órgano de discusión en una primera fase para la reforma del Título V de la Constitución (*"De las Regiones, Provincias y Municipios"*); fomenta la colaboración y la participación conjunta Estado-Regiones en materias de intereses comunes y es el foro para las cuestiones político-administrativas relevantes para las Regiones y las Provincias Autónomas.

- La Conferencia tiene diversos modos de trabajo: la declaración de pareceres; de intenciones; actividad deliberativa; formalización de acuerdos entre Administraciones; intercambio de datos e información entre Administraciones; la institucionalización de comités y grupos de trabajo y la designación de representantes regionales. Destaca la función consultiva desarrollada a través de la declaración de pareceres. La emisión de dicha declaración es obligatoria en supuestos de proyectos normativos del Gobierno que afecten a materias

competenciales o intereses de las Regiones y Provincias Autónomas. Estas declaraciones son tenidas en cuenta pero no tienen carácter vinculante.

- Por último, es muy relevante la función de la Sesión Comunitaria de la Conferencia a través de la cual se da cauce a expresión de los intereses regionales ante asuntos de la política comunitaria. Esta sesión se reúne al menos dos veces en el año. En dicha sesión se informa por parte del Gobierno italiano y se debate la política nacional relativa a la elaboración de normativas comunitarias que afectan a las competencias de las regiones. Además, en esta sesión se ha designado en alguna ocasión a un representante regional para acompañar al Ministro del ramo a reuniones en Bruselas.

La Conferencia Unificada del Estado-Regiones-Ciudades y Autonomías Locales.

- Nace por decreto legislativo en 1997 como proyecto de colaboración y cooperación tripartita entre Gobierno central, gobiernos regionales, ciudades metropolitanas y entes locales, tras varios años de práctica política.

- Esta Conferencia es la sede conjunta de la Conferencia Estado-Regiones y de la Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías Locales.

- La Conferencia la componen: los miembros de la Conferencia de Estado-Regiones (los 20 Presidentes de las Regiones más los Presidentes de las Provincia Autónomas de Bolzano y Trento); los miembros de la Conferencia de Estado-Ciudades; el Presidente de la Asociación Nacional de Ayuntamientos de Italia (ANCI); el Presidente de la Unión Provincial de Italia (UPI); el Presidente de la Unión Nacional de Ayuntamientos, Comunidades y entes de montaña (UNCEN); por catorce representantes sindicales designados por ANCI; cinco representantes de las ciudades metropolitanas; seis Presidentes de provincia designados por la UPI; más el Ministro de Interior, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Infraestructuras y del Transporte y el Ministro de Sanidad.

- La Conferencia está presidida por el Ministro para Asuntos Regionales, por delegación del Presidente del Consejo de Ministros.
- Las principales funciones de esta Conferencia son: con el consentimiento de las Regiones, de las Provincias, de los Ayuntamientos y de las comunidades de montaña, propiciar la participación de estos entes en las decisiones del Gobierno central que afectan a materias de común interés; constituir un foro para afrontar las cuestiones político-administrativas relevantes para el sistema de descentralización; y emitir declaraciones respecto a proyectos de reforma que afecten al Título V de la Constitución el cual afecta a la distribución territorial del poder.
- La actividad de la Conferencia se formaliza mediante diversos mecanismos de acuerdo: la expresión de pareceres (función consultiva obligatoria de la Conferencia para determinados proyectos de ley del Gobierno); declaración de intenciones; deliberaciones; acuerdos; mecanismos de intercambio de datos e información y procedimientos para la designación de representantes regionales y locales.

1.5. La Conferencia de Presidentes en Canadá.

- Canadá se encuentra dividida administrativa y políticamente en diez provincias, una de ellas Quebec, francófona frente al resto de provincias anglófonas. La población francófona y católica representa el 24% del total de la población de Canadá, pero el 82% de la población en la provincia quebequesa.
- El sistema de relaciones intergubernamentales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales nace de la práctica política de modo espontáneo. La primera Conferencia de Primeros Ministros se celebra en 1944, aunque previamente se habían celebrado tres Conferencias Interprovinciales desde 1864. Aunque en el Acuerdo Constitucional de 1987 se intentó formalizar estas conferencias de máximo rango institucional para el debate de asuntos económicos, el fracaso de la ratificación de este acuerdo dejó a dichas conferencias sin base constitucional.

- Se trata de reuniones y conferencias intergubernamentales a todos los niveles (funcionarios, ministros delegados, ministros y primeros ministros). A través de éstas, se alcanzan innumerables acuerdos de todo tipo, salvo cuestiones que afectan a las transferencias o igualación económica de las provincias.
- Las Conferencias Intergubernamentales o Conferencias de Primeros Ministros (*Prime Ministers' Meeting*) han cobrado una importancia singular en la resolución de conflictos y búsqueda de acuerdos hasta el punto de que la doctrina ha denominado al federalismo canadiense más “de ejecución” que de tipo cooperativo. En estas conferencias se reúnen el Primer Ministro del Gobierno Federal y los Primeros Ministros de los diez Gobiernos Provinciales. Estas reuniones de corte vertical se celebran en la capital del país, Ottawa.
- Por debajo del máximo nivel institucional como es la Conferencia de Primeros Ministros, se ha creado varias Comisiones y Comités sectoriales tanto para las reuniones bilaterales como multilaterales. El número de órganos “ad hoc” y Comités para estas tareas han crecido de manera significativa, contándose cerca de mil en la actualidad y abarcando un diecisiete áreas de políticas públicas sectoriales. Algunas provincias, como Québec, tienen un Departamento específico para las Relaciones con el Estado Federal o bien unidades administrativas de rango menor destinadas concretamente para dicha tarea.
- Paralelamente, también existen mecanismos para la colaboración horizontal. Se llevan a cabo en muchos sectores y a distintos niveles de las administraciones provinciales. Además, al menos, una vez al año se celebra una reunión de los Primeros Ministros y de Ministros responsables de determinados ámbitos competenciales. Se llega a acuerdos para una acción común o se demanda una intervención de las autoridades federales (normalmente se concreta en una petición de fondos). Generalmente, no participan los órganos de la Federación en estas reuniones.
- El órgano encargado para la preparación de las conferencias tanto federal-provincial como interprovinciales es el Secretariado para las Conferencias

Intergubernamentales Canadienses (CICS, *Canadian Intergovernmental Conference Secretariat*). Se trata de una Agencia creada en 1973 por el Gobierno Federal con la función de asistir la planificación y desarrollo de las relaciones intergubernamentales a todos los niveles. Es un órgano puramente administrativo, neutral, cuyo personal procede de órganos gubernamentales federales y provinciales, con una vocación de prestación de un servicio de organización al puro estilo empresarial. Los servicios administrativos que lleva a cabo este Secretariado desempeñan un papel esencial en la preparación de reuniones a todos los niveles de la Administración federal y provincial.

- El sistema político canadiense se basa en una separación competencial exclusiva entre el Estado Federal y las provincias. El campo de las competencias constitucionales concurrentes en Canadá es pequeño y los numerosos acuerdos de cooperación y de coordinación federal-provincial normalmente versan sobre el reparto de los impuestos directos, gastos de ayuda social, salud, gestión de aguas y de recursos naturales y se desarrollan informalmente mediante conferencias de gestión conjunta.

- En estas conferencias se consiguen acuerdos y compromisos administrativos y políticos, programas conjuntos de gestión y gastos compartidos, y subvenciones para hacer efectivas las políticas públicas en materias de asistencia sanitaria y social. No obstante, junto a los acuerdos multilaterales, persisten las relaciones bilaterales.

- El procedimiento de reforma de la Constitución es extremadamente rígido, por ello el sistema de relaciones intergubernamentales ha dotado de un gran dinamismo al sistema político. La falta de acuerdo sobre aspectos constitucionales como la reforma del Senado o la cuestión de Quebec no han minado los esfuerzos de negociación y acuerdos sobre asuntos de importancia diaria para los ciudadanos como la sanidad, la gestión de recursos naturales o la cooperación de los servicios administrativos.

- La importancia que han cobrado las relaciones intergubernamentales en Canadá se deben en parte a la ausencia de mecanismos y organismos

constitucionales para la solución de conflictos. El Senado canadiense, inmerso en un debate público desde hace años sobre su reforma, se compone de miembros elegidos por el Gobernador General a propuesta del Primer Ministro y del Gobierno federal. El vacío político que deja este órgano ha sido decisivo para que las relaciones intergubernamentales en Canadá fueran extremadamente relevantes para la vida política.

1.6. Cuadros comparativos de Conferencia de Presidentes.

- Alemania
- Austria
- Suiza
- Italia
- Canadá

A L E M A N I A	CARÁCTER	▪ Órgano de cooperación horizontal entre los Länder y vertical con el Gobierno Federal. ▪ <u>Objetivos principales:</u> 1. Reforzar la solidaridad interregional. 2. Foro de cooperación para la participación conjunta en el ámbito competencial común. 3. Alcanzar posición común ante medidas del Gobierno Federal.
	ORGANIZACIÓN	▪ Cuatro reuniones anuales: tres en Berlín, una en el Land que preside. ▪ En dos de estas reuniones hay presencia del Gobierno Federal. ▪ La Presidencia es por un año, rotatoria entre los Länder. ▪ La asistencia y preparación de las reuniones recae sobre los Directores de la Chancillería de los Länder (figura similar a los Consejeros de Presidencia) y la Secretaría (órgano no permanente formado por funcionarios del Land que preside).
	FUNCIÓN	▪ Órgano sin institucionalización formalizada. ▪ Práctica política de marcada relevancia.
	ADOPCIÓN ACUERDOS	▪ Las reuniones de los Presidentes son públicas, aunque también existen las “conversaciones de chimenea” a puerta cerrada. ▪ Las decisiones son alcanzadas por consenso, no existe un sistema de votación formalizado. ▪ Los acuerdos adoptados carecen de valor jurídico pero poseen una estimable consideración como orientación política general.
	COMENTARIOS	▪ Órgano de defensa del ámbito competencial de los Länder. ▪ Cúspide de toda la estructura de órganos de cooperación horizontal que abarca a todos los niveles de administración de los Länder. Aquellas cuestiones controvertidas sobre las que no se ha alcanzado acuerdos en niveles inferiores, se elevan para la decisión de esta Conferencia. ▪ La negociación y la búsqueda de acuerdos son las pautas que marcan la dirección de estas reuniones.

A U S T R I A				
COMENTARIOS	ADOPCIÓN ACUERDOS	FUNCIÓN	ORGANIZACIÓN	CARÁCTER
▪ Ha adquirido una gran relevancia al responder al federalismo cooperativo en el ámbito político. ▪ El carácter político de sus decisiones ha excluido el tratamiento de cuestiones polémicas. Sin embargo ha adquirido tal “valor moral” que puede plantear un veto <i>de facto</i> a las reformas constitucionales que afecten las competencias de los Länder.	▪ Por consenso; sus decisiones sólo vinculan políticamente.	▪ Cúspide de los órganos de cooperación. ▪ Canaliza la posición común de los Länder en asuntos europeos.	▪ Se reúne dos veces al año. ▪ Posee especial relevancia la conferencia formada por los directores de la “Oficina de Gobierno” que encabezan el aparato administrativo del Land. Conferencia que prepara las reuniones de los órganos políticos y propicia una dinámica general de cooperación. En su seno son frecuentes las comisiones y grupos de trabajo para asuntos específicos.	▪ Órgano de cooperación horizontal no institucionalizado.

S U I Z A	CARÁCTER	▪ Órgano de cooperación horizontal.
	ORGANIZACIÓN	▪ Conferencia de gobiernos y no de presidentes, formada por un miembro del Gobierno de cada Cantón. ▪ Reunión del Pleno: dos veces al año, aunque caben sesiones extraordinarias. ▪ El Pleno es el órgano de decisión de la Conferencia. ▪ El Pleno designa un Comité Directivo formado habitualmente por Consejeros cantonales (número de entre 7 y 9). ▪ Reunión frecuente y flexible. ▪ También se dispone de Grupos de Trabajo que tratan asuntos de especial relevancia, y de un Secretariado permanente como centro de contacto que centraliza y distribuye la información de la Conferencia.
	FUNCIÓN	▪ Objeto de actuación: grandes decisiones globales del modelo federal suizo, como asuntos referidos a relaciones exteriores de Suiza. ▪ Conseguir la adopción de posiciones comunes de los cantones, bien en ámbitos competenciales, como frente a la Confederación como ente competente. ▪ Actúa como ente de coordinación del sistema de conferencias sectoriales.
	ADOPCIÓN ACUERDOS	▪ Un voto por gobierno, sin ponderación por población. Aunque se permite que asistan e intervengan, en razón de sus competencias, diferentes miembros de los gobiernos, expertos y asesores. ▪ Las decisiones se adoptan por mayoría cualificada. Sólo son decisiones vinculantes a nivel político.
	COMENTARIOS	▪ A pesar de la dificultad de alcanzar el grado de consenso estipulado, hecho que produjo dificultades, la Conferencia ha adquirido un alto grado de protagonismo en el sistema institucional Helvético. ▪ Ha reforzado las relaciones de colaboración interadministrativa. ▪ Órgano con una fuerte formalización en su funcionamiento y toma de decisiones.

ITALIA: Conferencia Estado-Regiones	CARÁCTER	▪ Órgano de cooperación vertical (también existe la Conferencia de Regiones para la cooperación horizontal). ▪ <u>Objetivos principales:</u> 1. Permitir al Gobierno conocer la opinión de las Regiones sobre los proyectos normativos y administrativos de interés regional 2. Conectar la política del Gobierno con la propia de las Regiones. 3. Facilitar a la Administración Central y las Regiones una colaboración leal. 4. Impulsar el tratamiento de todos los aspectos de la política comunitaria que resultan de interés regional
	ORGANIZACIÓN	▪ Está integrada por los 20 Presidentes de las Regiones y por los 2 Presidentes de las Regiones Autónomas de Trento y de Bolzano. ▪ Es convocada y presidida por el Ministro para los Asuntos Regionales por delegación del Presidente del Consejo de Ministros. ▪ Se reúne generalmente cada 15 días de acuerdo con el calendario que aprueba la propia Conferencia. ▪ Para la preparación de las reuniones y seguimiento de los grupos de trabajo existe una Secretaría de composición mixta entre Estado-Regiones dividida en diversas secciones.
	FUNCIÓN	▪ La práctica ha conducido a celebrarse más de 300 reuniones anuales. ▪ Actividad consultiva: Opiniones o dictámenes. El dictamen de la Conferencia es obligatorio para proyectos de ley y decreto legislativos, así como reglamentos de interés de las Regiones. ▪ Actividad de relación entre Estado-Regiones: Estipulaciones y Acuerdos. ▪ Actividad deliberativa y de intercambio de información, de impulso y de comprobación.
	ADOPCIÓN ACUERDOS	▪ Se aprueban por unanimidad, pero si no se consigue ésta, también se vota.
	COMENTARIOS	▪ Órgano por excelencia de participación de las regiones en la UE. Como mínimo dos sesiones anuales dedicadas a las políticas comunitarias. En dicha sesiones se informa por parte del Gobierno italiano y se debate la política nacional relativa a la elaboración de normativas comunitarias que afectan a las competencias de las regiones.

C A N A D Á	CARÁCTER	▪ Órgano de cooperación vertical (también existen órganos para la cooperación horizontal).
	ORGANIZACIÓN	▪ En estas Conferencias se reúnen: el Primer Ministro del Gobierno Federal y los Primeros Ministros de los diez (10) Gobiernos provinciales. ▪ Por debajo de la Conferencia de Primeros Ministros se ha creado un gran y variado número de Comisiones y Comités Sectoriales, tanto para las reuniones bilaterales como multilaterales. ▪ El órgano encargado para la preparación de las Conferencias es el Secretariado para las Conferencias Intergubernamentales canadienses, el cual es un órgano puramente administrativo. ▪ Se trata de reuniones y conferencias intergubernamentales a todos los niveles de la administración.
	FUNCIÓN	▪ Conseguir acuerdos y compromisos administrativos y políticos, programas conjuntos de gestión y gastos compartidos y subvenciones para hacer efectivas las políticas públicas en materia de asistencia sanitaria y social.
	ADOPCIÓN ACUERDOS	▪ Acuerdos por consenso, sólo con vinculación política.
	COMENTARIOS	▪ A través de estas Conferencias se alcanzan innumerables acuerdos de todo tipo, salvo cuestiones que afectan a las transferencias o igualación económica de las provincias. ▪ La importancia que han cobrado las relaciones intergubernamentales en Canadá, se deben en parte a la ausencia de mecanismos y organismos constitucionales establecidos para la solución de conflictos. ▪ Gran flexibilidad y dinamismo de las relaciones intergubernamentales.

2. COMENTARIO GENERAL.

A partir de este breve análisis que hemos realizado sobre el derecho comparado en materia de la “conferencia de presidentes” en Alemania, Austria, Suiza, Italia y Canadá, se derivan algunos comentarios generales sobre la naturaleza, contenido, composición o funcionamiento de dichas conferencias, que pueden tener alguna validez para la comprensión del modelo de Conferencia de Presidentes que debe implantarse en España.

2.1. Naturaleza: vertical/ horizontal:

La naturaleza de esta Conferencia puede presentar carácter vertical como órgano de encuentro entre los máximos representantes de las CC.AA y el Presidente del Gobierno Central, u horizontal como foro entre Presidentes Autonómicos.

No obstante, la opción de equilibrar en una conferencia la cooperación vertical y horizontal puede ser compleja. Las soluciones ante esta cuestión pueden ser:

- a) Mantener dos reuniones separadas, como en el modelo alemán. En este caso, podría realizarse una conferencia exclusivamente de Presidentes Autonómicos que preceda a la conferencia con presencia del Gobierno Central. En la reunión sin presencia estatal, los Presidentes de las CC.AA debatirían acuerdos y convenios para ejercer competencias comunes y posiciones que mantendrían en la posterior reunión con presencia del Gobierno español.
- b) Comenzar con una conferencia de tipo vertical, en la que sólo se debatan aspectos de colaboración entre CC.AA y Estado, para dejar en manos de las CC.AA la voluntad posterior de impulsar por sí mismas otras conferencias de tipo horizontal.

Aunque existe un déficit de relaciones intergubernamentales horizontales en nuestro sistema político, parece conveniente comenzar por esta segunda vía, ya que los mecanismos de cooperación horizontal, como puede constatarse en la experiencia comparada, han surgido de modo espontáneo por los propios Länder, Regiones y provincias interesadas.

2.2. Agenda:

Los dos tipos de conferencias mencionadas tendrían en principio distintas dinámicas y diversos temas de debate. En una conferencia horizontal debieran debatirse, siguiendo los modelos europeos, cuestiones relativas al ámbito de competencias comunes a todas las CC.AA y de cuya colaboración se obtendrían resultados beneficiosos para todas ellas.

En una conferencia entre CC.AA-Estado, los temas de negociación podrían versar sobre asuntos de relevancia constitucional o referidos al modelo de distribución territorial del poder (reformas estatutarias, reforma Senado...), proyectos transversales que afecten tanto a los intereses autonómicos como a intereses estatales, y la búsqueda de posiciones en cuestiones que requieran el consenso entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos (financiación autonómica, asuntos europeos o política exterior con proyección autonómica). Además, existe un amplio abanico de cuestiones con relevancia autonómica para la búsqueda de acuerdos y compromisos entre CC.AA-Estado. Debe apuntarse, sin embargo, que una conferencia de tipo vertical no debería, en la medida de lo posible, ceñirse a asuntos de política nacional cuyo curso natural es el debate parlamentario.

2.3. Composición:

Con excepción de Suiza, los modelos foráneos se han decantado por constituir las conferencias en torno a la figura de los Presidentes de los Länder, Regiones o Provincias. Esta experiencia refuerza la propuesta de configurar la Conferencia por los Presidentes del Gobierno central y

autonómicos. No obstante, es previsible la asistencia y apoyo de los responsables de cooperación territorial y de otros miembros de los Gobiernos dependiendo de la agenda.

2.4. Funcionamiento:

En un primer momento, no parece urgente la institucionalización de la Conferencia, como aconseja la experiencia práctica de Alemania, Italia o Canadá. La no institucionalización dota al órgano de mayor flexibilidad e informalidad. Asimismo, la ausencia de institucionalización no es un óbice para el desuso de una práctica política que puede alcanzar un gran valor si logra establecer fuertes vínculos en las relaciones intergubernamentales Estado-CC.AA. La institucionalización de la Conferencia puede realizarse una vez la práctica política se haya consolidado.

Para el impulso de dicha práctica, es aconsejable que la agenda de las reuniones se consensúe por los representantes de los Gobiernos autonómicos y del Gobierno central, con una gran capacidad de los representantes autonómicos para introducir en el debate cuestiones de su interés. Puede ser de suma importancia evitar debates bilaterales, limitados a cuestiones que sólo interesen a un gobierno autonómico.

No sería necesaria la previsión de calendarios fijos para las reuniones, pero al término de cada reunión podría establecerse la fecha de la siguiente. La periodicidad dependerá de la carga de la agenda política.

Tras la reunión constitutiva, la preparación de la siguiente reunión debe ser minuciosa, con temas sustanciales para propiciar el interés de participación de las CC.AA. Sería conveniente llegar las reuniones con los documentos de trabajo preparados para el debate y la adopción de conclusiones.

Con respecto al aspecto organizativo, puede ser interesante prever un grupo de trabajo integrado por representantes autonómicos y estatales para elaborar la agenda de las reuniones y los documentos de trabajo.

Las decisiones adoptadas en la Conferencia tendrán un enorme valor político y en caso de acuerdo unánime gozarán de alta legitimidad para su aplicación práctica, como ocurre en los países que cuentan con este órgano de cooperación. La forma usual y preferible en la experiencia comparada para la adopción de decisiones, es la negociación con la finalidad de alcanzar el máximo consenso y la unanimidad.

Un último aspecto del funcionamiento que debe comentarse, es el carácter público o cerrado de las reuniones. Como representantes máximos de los Gobiernos autonómicos y estatal, puede existir una cierta presión social a favor de reuniones públicas. No obstante, parece más adecuado su carácter cerrado, al estilo de las “reuniones de chimenea” conforme a la denominación utilizada en Alemania, con la finalidad de propiciar debates en más profundidad y alcanzar acuerdos. La reunión puede finalizar con unas conclusiones generales de los acuerdos adoptados para una posterior publicación oficial.

2.5. Relaciones con otros órganos de coordinación.

De acuerdo con la práctica comparada, la Conferencia de Presidentes puede presentar dos lógicas de configuración que afectan a sus relaciones con otros órganos de coordinación:

- a) La Conferencia puede seguir una lógica piramidal y configurarse como la cúspide para la decisión y organización de las conferencias sectoriales. El aspecto positivo de esta fórmula sería el impulso y la coordinación general de los trabajos que se realizan en las conferencias sectoriales. Por el contrario, la desventaja sería la posibilidad de bloqueo si de modo continuo y habitual se elevasen cuestiones sobre las que no hay acuerdos en las

conferencias sectoriales, desvirtuándose el verdadero objetivo de impulso y orientación de la reunión de Presidentes.

- b) Configurar la Conferencia de Presidentes al margen de las reuniones sectoriales de los distintos niveles de administración. Bajo esta fórmula, la Conferencia de Presidentes se centraría en las cuestiones generales de coordinación, debate e impulso de compromisos entre Gobiernos.

Si bien en la experiencia comparada la práctica más usual es la lógica piramidal, siendo la Conferencia de Presidentes la cúspide para la resolución, impulso y orientación del resto de conferencias sectoriales, no parece pertinente en un primer momento adoptar este tipo de configuración hasta que el sistema de relaciones intergubernamentales logre su madurez en nuestra práctica política. La dilatada costumbre de la cooperación, vertical y horizontal, en el resto de países ha derivado en complejos entramados de redes cooperativas a todos los niveles de administración. Sin embargo, puede ser aventurado imponer esta fórmula a un órgano de reciente instauración.

La importancia que cobre la Conferencia de Presidentes en los próximos años dependerá de los objetivos que logre a corto y medio plazo. El buen rendimiento de la Conferencia permitirá al establecimiento de una compleja red de relaciones intergubernamentales a largo plazo en todos los niveles de la administración.

3. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.

AA.VV: *"Pluralismo Territorial en la República Federal de Alemania"*, Instituto Nacional de Administración Vasca, Madrid, 1989.

AA.VV: *"La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)"*, Cedecs, Barcelona, 1999.

AA.VV: *"Asimetría federal y estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España"*, Trotta, D.L, Madrid, 1999.

AA.VV.: *"La Cooperación en el Estado Autonómico"*, Revista de Estudios Autonómicos, n.1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid., 2002.

ALBERTI ROVIRA, Enoch: *"Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania"*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

ALBERTI ROVIRA, Enoch (Coord.): *"Ante el futuro del Senado"*, IEA, Barcelona, 1996.

ARGULLOL MURGADAS, Enric: *"Federalismo y autonomía"*, Ariel, Barcelona, 2004.

BERCHTOLD, Klaus: *"El federalisme cooperatiu a Austria"*, Institut d'Estudis Autònoms, Seminario sobre el federalisme austriac, pp. 107-126, 1990.

BIFULCO, Raffele: *"La cooperazione nello stato unitario composto"*, CEDAM, Padova, 1995.

BUCHANAN, James M.: *"Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform"*, Publius, n. 25, 2; pp. 19-27, 1995.

COVELL, Maureen: *"Federalization and Federalism: Belgium and Canada"*, en *Federalism and the role of the State*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 57-81, 1987.

EMBED IRUJO, Antonio: *"La Conferencia de presidentes de Parlamentos de los Länder: un ejemplo de federalismo cooperativo y de cooperación interparlamentaria"*, Revista de las Cortes Generales, n.11, pp. 27-46, 1987.

GAMBINO, Silvio: *"Il Canada: un laboratorio costituzionale: federalismo, diritti, corti: Seminario Italo-Canadese"*, CEDAM, Padova, 2000.

GARCÍA MORALES, M. Jesús: *"Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos"*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

IBARRA YUNEZ, Alejandro: *"Las participaciones y la modernización de las relaciones intergubernamentales"*, Trimestre Fiscal, n.58, pp. 3-24, 1997.

KLDETI, Ulrich: *"Political ideals, financial interests and intergovernmental relations: new aspects of swiss federalism"*, en Government and opposition, n. 23,1; pp.91-102, 1988.

KNOOP, Joachin: *"Relaciones intergubernamentales en la República Federal de Alemania"*, Planeación y Desarrollo, XXIV, 1, pp. 135-168, 1993.

MONTORO CHINER, María Jesús: *"Convenios entre federación y estados miembros en la República federal de Alemania: solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español"*, Tecnos, Madrid, 1987.

PALERMO, F.: *"Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto"*, Università degli Studi di Trento, 1997.

PIELOW, Johann Christian: *"Mecanismos de cooperación en el Estado federal alemán: especial referencia a la Conferencia de Presidentes"*, Jornadas sobre el futuro del estado autonómico , Santiago de Compostela, Fundación Caixa Galicia, 1996.

ROTHER, Martin: *"El federalismo y sus órganos en Alemania"*, Revista de las Cortes Generales, n.14, pp. 83-112, 1998.

RUDOLF, W.: *"Kooperation im Bundesstaat"*, Müller, Heidelberg, L: Isensee, J./Kirchhof, P., "Handbuch des Staatsrechts der BRD" (Vol. IV), 1991.

RUIZ ROBLEDO, Agustín: *"Canadá, un federalismo casi olvidado"*, Revista de Estudios Políticos, n.69, pp. 201-215., 1990, INAP.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *"Estado federal y "estatuto particular": la posición constitucional de la Provincia de Quebec en la Federación canadiense"*, Marcial Pons e Instituto Vasco de Administ. Públic, 1997.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *"Asimetría y Estado Federal en Canadá"*, Revista Vasca de Administración Pública, n. 47 (II), pp. 199-238, Bilbao, 1997.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro: "*Sociedad distinta*" y federalismo diferenciador: *Quebec en Canadá*", Eusko Ikaskuntza e Inst. Vasco de Administración Pública, 2000.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro: "*La reforma constitucional en Canadá*", Revista Vasca de Administración Pública, n. 35 (II), pp. 89-123., 1993.

SCHARPF, F.: "*Der Bundesrat und die Kooperation auf der 'dritten Ebene'*", Nomos, Baden-Baden, en AAVV, "Vierzig Jahre Bundesrat", 1989.

SMILEY, Donald V.: "*Intrastate Federalism in Canada*", University of Toronto Press, Toronto, 1985.