

JORNADAS SOBRE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS

LA CONFERENCIA DE GOBIERNOS CANTONALES EN SUIZA

María Jesús García Morales

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Barcelona

La Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza es un órgano reciente. Se creó en 1993 y en poco más de diez años de vida se ha convertido en una institución clave en el sistema helvético. Una aproximación a este órgano precisa examinar cinco grandes cuestiones: por qué surge, cómo se articula jurídicamente, para qué se crea, cuál es su organización y funcionamiento, cómo se relaciona con otros órganos, y, como colofón, qué valoración merece esta experiencia.

I. CONTEXTO Y CAUSAS DE CREACIÓN

En primer lugar, ¿por qué surge este órgano y cómo se crea? Los Cantones sintieron la necesidad de constituir su propia plataforma de coordinación al hilo de las negociaciones que se iniciaron a finales de los años ochenta para la integración de Suiza en el Espacio Económico Europeo. Ese proceso evidenció su estrecho margen de influencia en tales asuntos. Por ello, los Cantones estimaron que la única forma de participar en ese proceso era aunando posiciones comunes frente a la Federación, creando su propia plataforma, al estilo de las Conferencias de Presidentes de los Länder que desde hacía más de cuarenta años funcionaban en Alemania o Austria.

En 1992 el pueblo suizo votó en contra de la integración en el Espacio Económico Europeo, pero la necesidad de una plataforma de Gobiernos cantonales era ya imparable. Por una parte, la negativa de 1992 no significaba una renuncia a una adhesión futura ni a negociaciones bilaterales con la Unión, de modo que la participación de los Cantones en asuntos europeos seguía siendo precisa. Más allá de ello, las negociaciones para la adhesión al Espacio Económico pusieron de manifiesto que la integración europea y, de forma más amplia, el proceso de globalización e internacionalización afectaban directamente a competencias de los Cantones y, por ello, su participación no sólo debía articularse en asuntos europeos, sino más allá de ello, en decisiones de política exterior.

II. BASE JURÍDICA

Toda vez que el acuerdo sobre la necesidad de crear dicho órgano era unánime, ¿cómo se articuló jurídicamente esta decisión? La Conferencia de Gobiernos cantonales no está prevista en la Constitución helvética. Se creó con base en un convenio interadministrativo firmado el 8 de octubre de 1993 por los veintiséis Cantones suizos. La Conferencia, aunque toma como modelo sus equivalentes en Alemania y Austria, no se constituye como una Conferencia de Presidentes de Gobierno de los Cantones, sino como una Conferencia de Gobiernos cantonales. Ello ha parecido más operativo en el sistema helvético, ya que los Presidentes de los Cantones no tienen funciones específicas de dirección de la acción ejecutiva, sino que son un *primus inter pares* y, en cuanto Presidentes, sólo tienen funciones representativas del Cantón.

Sobre las consecuencias de esta opción, hay que llamar la atención sobre varios extremos. La Conferencia de Gobiernos es una creación de los propios Cantones: ha sido una necesidad sentida por ellos mismos, sin ningún tipo de intervención federal, es más, la constitución de la Conferencia fue vista inicialmente con cierta desconfianza y reticencia por la Federación. En concreto, sobre la técnica elegida para crearla, hay que señalar que, por una parte, el convenio no institucionaliza un órgano con una existencia previa, sino que crea un órgano *ex novo*; y, por otra, el convenio es el acta de creación de la Conferencia, pero también el instrumento donde se regulan de forma detallada diversos extremos de su régimen jurídico, en particular, su organización y funcionamiento. El convenio es, pues, el fundamento jurídico de este órgano y donde está la regulación básica de su régimen. De este modo, en Suiza ha existido una opción por un cierto grado de formalización de dicha Conferencia.

III. OBJETIVOS, FUNCIONES Y ÁMBITOS DE ACCIÓN

La creación de una Conferencia permanente de Gobiernos cantonales ha perseguido un doble objetivo. Por una parte, este órgano ha nacido con la intención de fortalecer la cooperación en su dimensión horizontal. En Suiza, hace mucho tiempo que existe una importante red de Conferencias Sectoriales sólo de los Cantones (no verticales), pero faltaba una plataforma donde los éstos pudieran intercambiar experiencias y discutir cualquier tipo de problemas sin una adscripción temática. Más allá de ello, la Conferencia de Gobiernos se ha creado también para mejorar la colaboración vertical. Este tipo de órgano se concibe como el presupuesto organizativo idóneo para mejorar la participación de los Cantones en decisiones federales, pues es la plataforma donde éstos van a discutir y acordar una posición unitaria que les dé una fortaleza negociadora frente a la Federación mayor que si actuaran por separado.

Con esos dos objetivos, reforzar la colaboración horizontal y vertical, la Conferencia se crea para cumplir las dos grandes funciones que desempeñan las técnicas cooperativas: por un lado, actuar como plataforma de ejercicio de competencias cantonales propias frente a los intentos de actuación de la Federación (colaboración como alternativa a la centralización), y, al mismo tiempo, ser también un instrumento de participación de los Cantones en decisiones federales (colaboración como instrumento de integración y codecisión).

Con esa doble finalidad y funcionalidad, la Conferencia de Gobiernos actúa en asuntos de política interior relativos al desarrollo del federalismo suizo y en cuestiones relevantes para ellos en materia de política exterior y particularmente europea. La enumeración de algunas de sus actuaciones ilustra el papel que dicha plataforma está desempeñando.

En asuntos de política nacional:

La Conferencia de Gobiernos ha participado en la reforma total de la Constitución suiza en 1999, en especial en materia de distribución de competencias entre la Federación y los Cantones y por lo que respecta a la participación de éstos en la política exterior de la Federación.

La Conferencia de Gobiernos ha tenido un activo papel en la elaboración de leyes federales, algunas tan relevantes como la Ley sobre participación de los Cantones en política exterior de 1999, que garantiza tomar en cuenta los intereses de aquellos no sólo en temas europeos, sino también en todos aquellos asuntos de política exterior que sean de su interés.

La Conferencia de Gobiernos representa a los Cantones en el seno de la organización paritaria que discute la reforma del modelo de compensación financiera, y ha participado en la elaboración de diversos programas fiscales y financieros (entre otros, el programa de equilibrio presupuestario de la Federación de 2003 y el paquete fiscal de 2001).

En el ámbito local, la Conferencia de Gobiernos ha instado la creación de una Conferencia tripartita entre la Federación, los Cantones y los entes locales básicamente para una acción concertada en materia de ciudades y concentraciones urbanas.

La acción en política europea e internacional es también altamente significativa:

La Conferencia no sólo ha intervenido en la elaboración de la Ley federal sobre participación de los Cantones en política exterior, sino que es una pieza clave en la aplicación de la misma. Dicha ley prevé derechos de información, audiencia y participación de los Cantones: la Conferencia es el centro donde se recibe la información federal sobre estas cuestiones, donde se adopta la posición de los Cantones en asuntos europeos, y sobre política internacional relevante para ellos (en particular, en asuntos relacionados con EFTA y GATT), y, asimismo, es el órgano que designa a los representantes de los Cantones en las delegaciones negociadoras.

La Conferencia de Gobiernos ha impulsado la creación de dos importantes Grupos de Trabajo relacionados con la integración europea sobre los que se volverá más adelante,.

La Conferencia también ha tenido un activo papel en materia de Acuerdos GATT, pues ha participado en la negociación y toma de posición sobre algunas de estas importantes normas

comerciales (Acuerdo General sobre el comercio de servicios en el 2003).

IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Los miembros de la Conferencia son los Gobiernos de los Cantones. Cada Gobierno cantonal tiene derecho a un representante en el seno de la Conferencia. La elección del representante y la duración de su mandato corresponden al respectivo Gobierno cantonal. La Conferencia dispone de una serie de órganos cuyas competencias y funcionamiento se fijan en el convenio de creación. Esa infraestructura organizativa ha sido un elemento decisivo para propiciar unas relaciones de cooperación horizontales sólidas y de carácter estable. La Conferencia dispone de tres grandes órganos: la Conferencia Plenaria, el Comité Directivo y el Secretariado.

El órgano principal es la Conferencia Plenaria. En su seno cada Cantón tiene derecho a un lugar y a un voto. Está formada por un representante de cada Gobierno cantonal (a designar por cada Gobierno) y se reconoce la posibilidad de enviar representantes adicionales (sin alterar la proporción de cada Cantón un voto), así como de expertos que acompañen a los representantes del Gobierno cantonal. Entre las competencias de este órgano figuran la elección por dos años (reelegibles) del Presidente y del Comité Directivo, así como la designación del Secretariado. La Conferencia se reúne dos veces al año en sesión ordinaria, aunque también caben sesiones extraordinarias. El orden del día lo determina el Comité Directivo, cada Gobierno cantonal y las Conferencias Sectoriales.

La Conferencia Plenaria es competente para adoptar una decisión siempre que al menos dieciocho Cantones estén representados. Las decisiones que se adoptan por una mayoría de dieciocho Cantones valen como posición oficial de la Conferencia de Gobiernos, si bien queda garantizado el derecho de cada Cantón a mantener su propia iniciativa. No se exige, pues, la regla de la unanimidad, sino una mayoría cualificada. Se trata de una regla más funcional, ya que exigir la unanimidad en un sistema donde hay veintiséis Cantones conduciría posiblemente al bloqueo de forma sistemática. Dos puntos clave son ¿cuál es el valor de la resolución de toma de posición? y ¿qué sucede con los Cantones que deciden mantener una posición de minoría? Los Gobiernos cantonales no están vinculados jurídicamente a esa posición, incluso aquellos que han votado afirmativamente, mantienen su libertad de desvincularse. Dichas resoluciones tienen más bien un valor político. Por su parte, si un Cantón o varios no están de acuerdo con la posición mayoritaria, pueden mantener posiciones paralelas ante la Federación. En la práctica, es relativamente frecuente que las decisiones se adopten por unanimidad, ya que hay una intensa preparación y negociaciones previas para que ello sea así.

El Comité Directivo es el órgano ejecutivo y de gestión de la Conferencia de Gobiernos. Está formado por entre siete y nueve personas elegidas entre Consejeros de Gobiernos cantonales. Se trata de crear un órgano que por su dimensión garantice la necesaria flexibilidad y dinamismo que debe tener dicha Conferencia. Se encarga de los asuntos corrientes y prepara la asamblea de la Conferencia plenaria. Para el tratamiento de los proyectos particulares o para el estudio de asuntos de mayor importancia, el Comité Directivo puede crear Grupos de Trabajo. Este órgano tiene un Presidente que convoca a dicho Comité tan a menudo como sea necesario (frecuencia periódica pero sin un plazo determinado), o bien a petición de un miembro del Comité. El Presidente no tiene potestades de dirección, sino el papel de un *primus inter pares*.

El Secretariado permanente es designado por la Conferencia Plenaria y actúa bajo la dirección del Comité Directivo. Se encarga de preparar las sesiones de ambos órganos y actúa como oficina de contacto. En él trabaja un número reducido de personas elegidas entre funcionarios de los Cantones. Se estructura en tres Departamentos: un Departamento central, un Departamento de política interior y un Departamento de política exterior. El Secretariado desempeña un papel muy importante: actúa como centro donde se recibe y se difunde toda la información de la Federación a los Cantones y entre los propios Cantones. Esa función como depositario y transmisor de información reviste una gran importancia, pues la información es el presupuesto para una mayor participación y capacidad de influencia de los Cantones.

La Conferencia de Gobiernos dispone también de Grupos de Trabajo para el tratamiento de cuestiones específicas. Dichos Grupos se encargan de preparar informes y la documentación necesaria para la adopción ulterior de decisiones. La coordinación de sus trabajos y su relación con

los órganos de la Conferencia de Gobierno (Conferencia Plenaria y Comité Directivo) reside en el Secretariado. Los tres Grupos de Trabajo más importantes son:

La Organización de acompañamiento de la Conferencia de Gobiernos para las negociaciones bilaterales con la Unión Europea (creada en 1994). Se ocupa del desarrollo desde el punto de vista de los Cantones de los Acuerdos sectoriales de 2000 y de las negociaciones ulteriores entre Suiza y la Unión.

El Grupo de Trabajo EuRefKa (Europa-Reformas-Cantones) (creado en 1998) se ocupa de evaluar la necesidad de reformas internas en el caso de adhesión a la Unión y de estrategias en materia de política europea de los Cantones.

La Comisión de Ciudades (creada en 1995), se dedica básicamente a la política municipal urbana y está formada por representantes de los Cantones competentes en esta materia.

V. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS

La Conferencia intergubernamental al más alto nivel que se ha creado en Suiza mantiene relaciones fluidas con los diversos niveles institucionales y organizativos que existen en un Estado políticamente descentralizado. La Conferencia de Gobiernos cantonales ha generado un entramado de relaciones cooperativas con instituciones federales, órganos intercantonales y también entes locales.

El interlocutor más importante de la Conferencia de Gobiernos es, sin duda, el Ejecutivo federal. Éste es invitado a sus sesiones (sesiones ordinarias dos veces al año) y puede pedir a la Conferencia que discuta y tome una decisión sobre materias que afectan a intereses de los Cantones. Dar entrada a la Federación en órganos de colaboración horizontales es una nota típica del federalismo helvético y, además, un elemento muy funcional, ya que el intercambio de información, de opiniones y la coordinación entre ambas instancias es fundamental para abordar múltiples problemas. La Conferencia de Gobiernos mantiene también estrecho contacto con todos los niveles de la Administración federal.

La comunicación entre la Conferencia de Gobiernos y el Senado tiene también su importancia. Al principio, las relaciones entre el Senado suizo (que no es pero quiere ser cámara de representación de los Cantones) y la Conferencia de Gobiernos (representante *de facto* de los intereses cantonales) fueron bastante difíciles. El Senado veía una competencia directa en la Conferencia. Poco a poco, esas relaciones han sido más distendidas gracias a encuentros regulares organizados desde 1998 entre la Presidencia del Senado y el Comité Directivo de la Conferencia. Básicamente, dos veces por año, se convocan reuniones informales donde se tratan temas de actualidad política y sobre la colaboración entre ambas instituciones.

La Conferencia de Gobiernos colabora también con los diversos órganos de cooperación que existen a nivel horizontal, en particular con las Conferencias Sectoriales horizontales, donde como se vio sólo acuden los Cantones (Conferencias de Directores). Para organizar de forma óptima la colaboración entre la Conferencia de Gobiernos y las Conferencias Sectoriales intercantonales ambas partes se reúnen de forma regular desde 1997. En esos encuentros se determina su respectivo marco de actuación: el papel de las Conferencias Sectoriales en la preparación de los asuntos de la Conferencia de Gobiernos cantonales, el papel de las Conferencias Sectoriales en la ejecución de decisiones de la Conferencia de Gobiernos, y el propio papel de la Conferencia de Gobiernos cantonales en la coordinación de la red de Conferencias Sectoriales, ya sea a través de la asignación de asuntos a cada una de ellas, o bien mediante la función de "árbitro" en caso de tratamiento simultáneo de un tema por varias Conferencias Sectoriales.

La Conferencia de Gobiernos ha impulsado, además, la colaboración trilateral, a la que ya se ha aludido, entre la Federación, los Cantones y los entes locales, con la creación en febrero de 2001 de la primera Conferencia tripartita sobre asuntos locales. Detrás de la creación de este órgano, está el interés de la Conferencia de Gobiernos en salvaguardar los intereses cantonales en materia local, ya que las ciudades ante problemas urgentes buscaban el contacto creciente con la Federación y los Cantones veían como se ponían cuestión sus competencias constitucionales en dicha materia. Esta

plataforma trilateral promueve la colaboración a tres bandas básicamente para lograr un adecuado desarrollo económico, social y cultural de las ciudades y concentraciones urbanas, un tema al que se da mucha importancia en Suiza pues se considera vital para mantener la conocida calidad de vida de este país centroeuropeo.

VI. VALORACIÓN

Los diez años de existencia de la Conferencia de Gobiernos son muy pocos en el federalismo helvético con más de un siglo de historia. Pero desde la prudencia de ese dato, el balance que cabe hacer de este órgano es, en líneas generales, positivo.

Si se compara la situación actual con la anterior a 1993 ¿qué ha conseguido la Conferencia de Gobiernos?

Hoy día, este órgano es el principal interlocutor de los Cantones ante la Federación. La Conferencia ha dinamizado las relaciones cooperativas, pues es un auténtico motor de la colaboración ya que ha reactivado la suscripción de convenios, el trabajo de las Conferencias Sectoriales intercantionales y el desarrollo de una cooperación a tres bandas entre la Federación, los Cantones y los entes locales. La Conferencia de Gobiernos es una plataforma donde es posible tratar cualquier tema, ya sea un asunto transversal, o una cuestión sobre la que no es posible llegar a un acuerdo porque se haya enquistada en negociaciones sectoriales. Asimismo, ha creado unas relaciones de colaboración muchos más sólidas y estables, esa consolidación es un aspecto importante porque la estabilidad puede ayudar a propiciar una dinámica cooperativa por encima de los lógicos cambios políticos. El resultado de todo ello es que la Conferencia de Gobiernos ha contribuido a un fortalecimiento de la posición de los Cantones por un doble motivo: tienen un órgano desde donde resuelven por sí solos problemas comunes sin la Federación y su posición negociadora y su capacidad de influencia es hoy día claramente más sólida. La mejor prueba de ello son sus logros, como su participación en la reforma de la Constitución y en la importante ley federal que regula la posición de los Cantones en materia de política exterior.

¿Cuáles han sido los factores de éxito de la Conferencia de Gobiernos? Hay varios factores clave.

Entre ellos, cabe destacar que la Conferencia apareció en un momento en el que coincidieron la necesidad y la oportunidad sobre la creación de esta figura. La Conferencia y su articulación jurídica en el convenio que la regula hubiera resultado condenada al fracaso si no hubiera existido esa predisposición de colaboración de los Cantones. Más allá de ello, la Conferencia de Gobiernos tiene una organización eficiente y una infraestructura administrativa mínima que desempeña un papel clave no sólo para la actuación de la Conferencia, sino también para que ésta, una institución nueva que aparece en el marco institucional, tenga la autoridad política que por ahora está consiguiendo en el sistema helvético.

Esos factores clave no deben dejar pasar por alto las limitaciones de este órgano y sus aspectos problemáticos. Entre ellos, básicamente hay dos extremos "espinosos".

Por una parte, la relación entre el Senado y la Conferencia de Gobiernos. En los primeros años de existencia de la Conferencia, los celos de la Cámara alta respecto a este nuevo órgano fueron manifiestos. Hoy día, ambas instancias intentan mantener relaciones basadas en la comunicación y en la colaboración. Por otro lado, un punto clave, pero donde puede radicar la "debilidad" de la Conferencia, es el de la adopción de posiciones y el valor de las mismas. Aunque no se exige la unanimidad, los Cantones son conscientes de que sólo una actuación lo más consensuada posible puede conseguir el efecto deseado de fortalecer su posición negociadora y su capacidad de influencia.

Aun con esos problemas y sabiendo cuáles pueden ser sus limitaciones, los logros de la Conferencia de Gobiernos cantonales son claramente superiores. Por ello, a pesar de su corta vida, este órgano se ha convertido en poco más de una década en un actor decisivo en el sistema helvético.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Una información actualizada sobre la actividad de la Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza puede seguirse en la página de Internet de la propia Conferencia:
<http://www.kdk.ch>

La bibliografía sobre la Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza es muy escasa por el momento. Sobre ella específicamente pueden verse:

Konferenz der Kantonsregierungen (Ed.), *10 Jahre der Konferenz der Kantonsregierungen. Standortbestimmung und Ausblick*, Berna, 2003.

chStiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, *Jahresberichte*, Solothurn (informes anuales de la Fundación suiza para la colaboración donde se recogen y se comentan de forma breve, desde 1993, las principales actuaciones de la Conferencia de Gobiernos cantonales correspondientes al año en curso).

También referencias a la Conferencia de Gobiernos en el marco de estudios generales sobre la colaboración en el sistema suizo (sólo referencias posteriores a 1993), así como estudios sobre las relaciones cooperativas en Suiza antes de la constitución de la Conferencia de interés para entender su creación:

Fleiner-Gerster, Thomas, "Landesbericht Schweiz", en C. Starck (Ed.), *Zusammenarbeit der Gliedsstaaten im Bundesstaat*, Nomos, Baden-Baden, 1988, pp. 127-155.

García Morales, María Jesús, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

García Morales, María Jesús, "La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico", *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002, pp. 103-124.

Siegrist, Ulrich, *Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage des interkantonalen kooperativen Föderalismus*, Schultess Polygraphischer Verlag, vol. 1, Zürich, 1976; vol. 2, Zürich, 1978.

ANEXO I: ASPECTOS TRATADOS EN LAS COMUNICACIONES DE LA CONFERENCIA DE GOBIERNOS CANTONALES EN EL 2003

(Fuente: chStiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, *Jahresbericht 2003*, Solothurn, 2004).

1. En general:

- fortalecimiento de la estructura organizativa de la Conferencia de Gobiernos cantonales: traslado del Secretariado de la Conferencia de Solothurn a Berna (razones: mayor proximidad a la Administración federal y mejorar la colaboración con la Federación)
- mayor institucionalización de la colaboración entre la Conferencia de Gobiernos cantonales y las Conferencias Sectoriales

2. Asuntos de política europea y exterior

- reestructuración organizativa interna del Departamento de política exterior del Secretariado de la Conferencia de Gobiernos
- actividades de los Subgrupos de Trabajo de la Organización de Acompañamiento de la Conferencia de Gobiernos cantonales para los Acuerdos y negociaciones con la Unión Europea Bilateral I (en especial, Libre circulación de personas) y Bilateral II (subgrupo Juventud/Formación)
- encuentro de una delegación del Grupo de Trabajo Eurefka y representantes federales
- toma de posición sobre acuerdos GATT

3. Asuntos de política interior:

- posición sobre la reforma del sistema de compensación financiera
- nueva negociación de un paquete fiscal
- destino que se va a dar a las reservas de oro excedentes del Banco Nacional suizo
- modelos de política social en las ciudades