

JORNADAS SOBRE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS

LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LOS LÄNDER EN LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO COOPERATIVO EN AUSTRIA

Prof. Dr. Peter Pernthaler
Universidad de Innsbruck

1.- Introducción

La Conferencia de Presidentes de los Länder se mueve en un doble contexto jurídico-político. Por un lado es la institución más importante del federalismo cooperativo a nivel político; por el otro su relevancia se deriva de la posición determinante del Presidente del Land en el sistema político de los Länder y en su organización administrativa a través de su papel en la llamada "administración mediata federal". El Presidente del Land es, a la vez que jefe de Gobierno, el responsable único de la administración federal delegada a los Länder, que de acuerdo con las previsiones constitucionales abarca la mayor parte de las competencias ejecutivas federales (art. 102 B-VG). Esta doble referencia, política y administrativa, constituye el núcleo de la siguiente exposición.

2.- Evolución histórica

El federalismo cooperativo tiene una larga tradición en Austria. Ya antes de la entrada en vigor de la Constitución Federal (1920 y 1945) existieron las "Conferencias de los Länder", en las que los líderes políticos regionales coordinaban sus posiciones sobre los proyectos de constitución federal y determinaban, en discusión con los líderes federales, la redacción definitiva de estos textos. En la Segunda República se ha desarrollado a partir de esta tradición una institución estable de cooperación, cuyos trabajos se preparan y coordinan por una oficina administrativa propia, la llamada "Oficina de coordinación de los Länder" (*Verbindungsstelle der Bundesländer*).

El impulso determinante de este desarrollo estuvo probablemente en la necesidad de debatir conjuntamente los "Programas de reivindicaciones de los Länder" que desde 1963 se han venido presentando a la Federación y que han marcado la reforma cooperativa del Estado federal, ocasionando hasta bien entrados los años ochenta numerosas reformas constitucionales de distinta relevancia¹. En torno a la preparación y discusión de estos programas se desarrollaron las Conferencias de Presidentes, de Ministros de economía y de Directores de la Oficina del Gobierno del Land (o *Landesamtdirektoren*) en la forma de instituciones permanentes con claras reglas de procedimiento; en este proceso la Oficina de coordinación de los Länder asumió su actual posición y fundamental importancia como centro de coordinación y orientación de la cooperación horizontal².

Durante los años 70 la valoración de la cooperación por parte de la Federación se transformó de modo importante: la desconfianza inicial y el rechazo hacia la coordinación horizontal separada de los Länder se transformó en una tradición, desarrollada hasta hoy, de mutua cooperación e invitación a las conferencias, al intercambio de información y a la intervención recíproca en calidad de expertos. Igualmente se desarrollaron órganos comunes de cooperación, sobre todo en el ámbito de la ordenación del territorio o la protección civil.

Desde 1974 el federalismo cooperativo encuentra entrada formal en la Constitución con la previsión expresa de los convenios interestatales (art. 15a B-VG); desde 1998 además, el federalismo a tres niveles (federal, cooperativo de los Länder, y de los propios Länder individualmente) se constitucionaliza con la previsión en la B-VG de los mecanismos de consulta y del pacto de estabilidad financiera, tras una recepción anterior de este último en la jurisprudencia constitucional sobre compensación interterritorial y estabilidad financiera.

¹ Schäffer, "Bestandaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963-1991)", en P. Pernthaler (Ed.), *Neue Wege der Föderalismusreform*, 1992, p. 13 y ss.

² Meirer, *Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder die gewerkschaftliche Organisation der Länder*, 2003.

La entrada en la UE significa otro elemento fundamental de impulso de la cooperación: En efecto, mientras que la “Reforma estructural del sistema federal” fracasaba a pesar del inicial pacto de Perchtoldsdorf (1992)³, los múltiples mecanismos de coordinación vinculados con las negociaciones de adhesión a la UE de 1994 desarrollaron un efecto que se mantendría posteriormente con constitucionalización del procedimiento de participación en asuntos europeos en el art. 23d BVG y en las formas de ejecución del derecho comunitario. De menor significación práctica, aunque prevista en sus elementos fundamentales, sería la participación directa en las instituciones comunitarias, que sólo podría desplegarse de manera auténticamente eficiente en el marco de una reforma general de las estructuras institucionales comunitarias y del refuerzo del regionalismo a nivel europeo.

3.- La significación política de la cooperación

Las consecuencias políticas de la cooperación intensiva de los Länder son dobles. Por un lado la Conferencia de Presidentes, a pesar de la ausencia de mención constitucional, ha adquirido una posición tal que ha sido caracterizada en ocasiones como “poder en la sombra”⁴: Ninguna decisión federal en la práctica puede realmente imponerse contra la voluntad de las decisiones de la Conferencia, que se adoptan por unanimidad, lo que es especialmente cierto en el caso de transferencias de competencias a la Federación. El procedimiento formal de la reforma competencial (condicionado al voto del Bundesrat) en cambio ha perdido prácticamente cualquier peso político. Así en la práctica constitucional real de Austria los Länder, si consiguen el acuerdo entre ellos, han adquirido el derecho de veto para las reformas constitucionales que la Federación ha venido negándoles formalmente a pesar de su constante demanda en los programas de reivindicaciones. De este modo, en la práctica política, el sistema federal austriaco ha devenido un modelo fuertemente cooperativo a pesar de que constitucionalmente, con pocas excepciones, se optaba por una ordenación estrictamente jerárquica entre Federación, Länder y autoridades locales.

Las sombras de este sistema de aseguramiento político de los derechos de los Länder han aparecido con los gobiernos de gran coalición: Cuando en la Federación y en los Länder se establecen idénticos pactos políticos y fórmulas unitarias de gobierno, el equilibrio federal se sacrifica fácilmente a los lealtad partidista y al mantenimiento de inevitables compromisos entre los partidos. Ello se muestra claramente en el Bundesrat, cuya cooperación se prevé incluso expresamente en los pactos de coalición; pero también en la Conferencia de Presidentes y sus órganos de despliegue, que difícilmente se opondrán a los pactos de los partidos, porque los presidentes regionales se encuentran integrados en las correspondientes estructuras políticas de dirección del partido. Sólo así puede entenderse el voto positivo de los Länder a las reformas competenciales de los últimos años.

4.- Cooperación administrativa y política

El federalismo cooperativo ha provocado el surgimiento de numerosas formas e instituciones de cooperación formalizada, constitucionalizada incluso en la Constitución Federal o a través de convenios⁵. Sin embargo las conferencias que en adelante se abordan no han sido formalmente constitucionalizadas y actúan sobre una base meramente política de “pactos de caballeros”.

4.1.- Desarrollo general de las Conferencias de los Länder

Las conferencias tienen una gran tradición en el sistema federal austriaco, pues surgieron en el mismo inicio de la recuperación del Estado federal democrático⁶. Sin embargo rápidamente su proyección cedió a la de los acuerdos de los partidos políticos que debían dominar la configuración del federalismo austriaco en las siguientes décadas. A partir de 1963 sin

³ T. Öhlinger, “Das Scheitern der Bundesstaatsreform”, en Khol/Ofner/Stirnemann (Eds.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994*, 1995, p. 543 y ss.

⁴ Weber, “Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen)”, *ÖZP*, 1992, p. 405 y ss.; Bussjäger, “Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz”, en Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2003*, 2003, p. 79 y ss.

⁵ P. Pernthaler, *Österreichisches Bundesstaatsrecht*, 2004, p. 436 y ss.

⁶ P. Pernthaler, *Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer*, 1979, p. 28 y ss. y 42 y ss; F. Ermacora, *Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage*, 1989.

embargo, en la forma de los Programas de reivindicaciones de los Länder (*Forderungsprogramme*), las conferencias de los Länder vivieron una cierta resurrección. Se previeron reglas de procedimiento, frecuencias ordinarias de reunión y sobre todo una Oficina de preparación y seguimiento de las Conferencias (*Verbindungsstelle der Bundesländer*). Estas “nuevas” Conferencias de los Länder se han institucionalizado, distinguiendo diversas formaciones sectoriales y jerárquicas, sin las cuales el desarrollo del Estado federal nos es ya comprensible en la actualidad.

Junto a las conferencias de los miembros de los Gobiernos existen también conferencias de los altos responsables de las administraciones de los Länder; que además de preparar las reuniones de los órganos políticos permiten el intercambio de experiencias entre sus participantes y el desarrollo de una dinámica general de cooperación. Las Conferencias crean a menudo comisiones (en especial para negociaciones con la Federación) compuestas de modo proporcional a la fuerza de los diversos partidos políticos en el correspondiente plenario. Se ha desarrollado progresivamente la participación de representantes federales en las conferencias (tanto a nivel político como administrativo) puesto que habitualmente se discuten problemas comunes de Federación y Länder.

Las formas de decisión y actuación son intensamente cooperativas: no se vota sino que se intenta alcanzar un consenso; las decisiones sólo vinculan políticamente, sin que ningún miembro pueda ser obligado a una concreta actuación a partir de las decisiones adoptadas. Así se limita considerablemente el alcance de las posibilidades de decisión de las Conferencias que deben excluir las cuestiones más polémicas. Sin embargo en caso de acuerdo el peso político de la Conferencia es muy considerable, y ha marcado hasta hoy la evolución del federalismo hacia un funcionamiento cooperativo. Las estructuras institucionales fundamentales de este modelo cooperativo son las siguientes⁷:

4.2.- La Conferencia de Presidentes de los Länder

Se encuentra en la cúspide de los órganos de cooperación, como lugar de coordinación política de las posiciones de los Länder, especialmente en cuestiones fundamentales. De modo ordinario la Conferencia se reúne en dos ocasiones por año, con la participación de los *Landesamtdirektoren* y de los órganos directivos de la Federación (Canciller federal, ministros sectoriales, director del servicio constitucional etc.). La Conferencia de Presidentes constituye también subcomisiones paritarias (normalmente Comisiones de cuatro participantes) para el tratamiento de cuestiones concretas (p.e. la financiación hospitalaria), o incluso comités de negociación con órganos federales. Los puntos del orden del día de la Conferencia se preparan por parte de la Conferencia de *Landesamtdirektoren*, y su desarrollo y ejecución se remite también a menudo a esta Conferencia.

4.3.- La Conferencia de los Länder para la Integración (*Integrationskonferenz der Länder – IKL*)

Este órgano se constituyó a través de un acuerdo entre los Länder en 1993⁸ para posibilitar el ejercicio de los derechos de participación de los Länder en asuntos de la Unión Europea, especialmente por la necesidad de adoptar posiciones comunes de acuerdo con el art. 23d.2 de la Constitución Federal. La característica específica de esta Conferencia está en la presencia simultánea del Presidente de cada Land y del Presidente de su correspondiente Parlamento, aunque a cada Land corresponde sólo un voto que ejerce en todo caso el Presidente del Land. También el Presidium del Bundesrat está presente en la Conferencia, de nuevo sin derecho a voto. La Conferencia decide siempre por unanimidad, si bien la abstención no impide la adopción de un acuerdo siempre que por lo menos cinco Länder lo hayan votado favorablemente. Como órgano de preparación de la Conferencia se creó a nivel administrativo una “Comisión permanente de los Länder para la integración” (SIL), que puede actuar a título propio por habilitación de la Conferencia. Sin embargo en la práctica el peso de la participación de los Länder en asuntos europeos no se ha canalizado a través de esta Conferencia específica sino mediante los órganos generales de cooperación y especialmente a través de la Conferencia de Presidentes.

4.4.- La Conferencia de los “Landesamtdirektoren”

⁷ P. Pernthaler, *Raumordnung und Verfassung*, 3 vols., 1990, p. 211 y ss.; Rosner, *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, 2000.

⁸ Vid. por ejemplo la publicación en el Tiroler LGBl. 1993/18.

Los *Landesamdirektoren*, figura propia del sistema austriaco, son los órganos directivos de la administración de los Länder. Como directores de la "Oficina del Gobierno" encabezan el aparato administrativo del Land y en especial de la administración federal mediata o delegada. Por ello el peso jurídico y político de sus decisiones cooperativas es considerablemente elevado. Junto a la preparación de la Conferencia de Presidentes, su función está en la orientación y coordinación de la cooperación horizontal y vertical a nivel administrativo, igualmente puede constituir subcomisiones y delegaciones de negociación con la administración federal, entre los cuales debe destacarse el "Pequeño Comité" para el estudio de las cuestiones referidas a la reforma del sistema federal. A los *Landesamtdirektoren* corresponde la dirección general de la "Oficina de coordinación" antes citada.

4.5.- Conferencias de los órganos directivos sectoriales a nivel político

Todos los Länder organizan su sistema político y administrativo a través de una distribución sectorial de funciones. Así el Presidente del Land y los Ministros correspondientes son a la vez los órganos de dirección política y encabezan los correspondientes sectores de la administración. En esta función se reúnen periódicamente los correspondientes responsables políticos de cada sector material. Indudablemente la Conferencia de responsables de finanzas es la más importante de estas estructuras sectoriales. A ella corresponde la coordinación de las posiciones de los Länder en materia de compensación financiera y en todas las relaciones financieras con la Federación (Transferencias, distribución de costes, financiación conjunta, pacto de estabilidad, etc.). Además la Conferencia se ocupa de todas las cuestiones que presentan efectos financieros. También en este ámbito participan regularmente en la Conferencia altos responsables federales y se constituyen específicos grupos de trabajo y negociación entre Länder y Federación.

4.6.- Conferencias sectoriales a nivel administrativo

Las Conferencias políticas son objeto de preparación por parte de las correspondientes conferencias de los altos cargos de los Ministerios, igualmente periódicas. Además este nivel de Conferencias permite el intercambio de información y experiencias, la coordinación entre diversos proyectos normativos y administrativos (tanto entre los Länder como con la Federación), la definición de posiciones comunes de los Länder y la preparación de convenios entre otras funciones. Junto a la Conferencia en materia financiera existen conferencias en los siguientes ámbitos: Cultura, asistencia social, deporte, obras públicas, archivos, función pública, protección del paisaje, medio ambiente, tráfico e industria.

4.7.- Cooperación a través de otras Comisiones y Conferencias

Además de las citadas Conferencias una multitud de comisiones, grupos de trabajo, encuentros de expertos, etc., sirve a la coordinación de las posiciones y actuaciones de los Länder, habitualmente con la presencia de representantes federales, puesto que en la mayor parte de los casos se trata en realidad de discusiones entre la federación y los Länder. En la actualidad la "Oficina de coordinación de los Länder" coordina más de 530 encuentros anuales de conferencias o grupos de trabajo. En caso de proyectos normativos federales especialmente relevantes se intenta además elaborar un aposición común de los Länder que presupone igualmente una correspondiente coordinación de las administraciones regionales.

4.8.- La Oficina de coordinación de los Länder y su delegación ante la UE

La Oficina se creó en 1951 mediante un Acuerdo entre los Länder, adscribiéndose a la estructura del Gobierno de la Baja Austria. La Federación reconoció su existencia y función en 1966, asumiendo su papel en la cooperación intergubernamental. La Oficina carece de personalidad jurídica y es un mero órgano de funcionamiento de la cooperación de los Länder. Sus costes son asumidos porcentualmente por los Länder, y el personal proviene de las administraciones regionales. Las funciones fundamentales de la Oficina son las siguientes:

- La preparación y seguimiento de las Conferencias de los Länder a nivel político y administrativo
- El mantenimiento diario de la coordinación entre los Länder y con la Federación
- La coordinación de posiciones y actuaciones de los Länder en su ámbito competencial
- La canalización de la comunicación al conjunto de los Länder de posiciones, proyectos normativos, propuestas etc.
- La defensa de los intereses de los Länder ante las instituciones comunitarias a través de una específica delegación en Bruselas

4.9.- La Conferencia de ordenación del territorio (ÖROK)

La Conferencia se creó en 1971 con una base puramente política y sin fundamento específico legal alguno. Desde 1998 dispone de un nuevo Reglamento. A la Conferencia pertenecen representantes de la Federación, de los Länder, de las asociaciones de entidades locales y de diversas entidades de representación de intereses sociales. Como órgano preparatorio se constituyó igualmente una Comisión de delegados formada por altos cargos administrativos, así como una oficina de coordinación con dos directores. La Comisión ha creado numerosas Comisiones permanentes o *ad hoc*, que preparan las discusiones de la Conferencia.

La Conferencia coordina la ordenación y planificación territorial para todo el territorio federal. A estos efectos emite recomendaciones especialmente fundamentadas, entre las cuales debe destacarse el "Marco de planificación territorial de Austria" y la participación en la preparación y desarrollo de los programas de desarrollo regional de la Unión Europea. La Conferencia coordina todas las medidas de los órganos competentes no sólo a nivel general del territorio federal, sino también para las llamadas "regiones problemáticas". Igualmente importante es la actividad de investigación de la Conferencia, regularmente publicada, entre la que se encuentran los "Informes sobre ordenación del territorio" que siguen detalladamente el desarrollo de los diversos proyectos de planificación y otras medidas de ordenación territorial.

4.10.- Órganos de coordinación en materia de seguridad nacional y protección civil

La seguridad nacional y protección civil es, de acuerdo con el art. 9a de la Constitución Federal, una tarea común de Federación y Länder, así como de los municipios. Sin necesidad de una base legal específica se han creado una serie de comisiones centrales de coordinación que deben asumir esta tarea en relación con todos los órganos (federales, regionales, locales o de la sociedad civil) que actúan en este ámbito, bien sea desde el punto de vista militar, civil, económico o espiritual. Igualmente existen Comisiones de coordinación en cada Land que desarrollan regularmente ejercicios y simulaciones y planifican las actuaciones para casos de catástrofe.

5.- La cooperación en el ámbito de la integración europea

El federalismo cooperativo se ha visto intensificado y ha ampliado su campo de actuación a partir de la integración de Austria en la UE. Tanto desde el punto de vista organizativo como funcionalmente debe distinguirse entre la preparación de la posición nacional en asuntos de la UE (procedimiento de participación de los Länder) y la cooperación en la ejecución del derecho comunitario en el ámbito nacional.

En el ámbito de la participación ascendente, la posición favorable de los Länder previa a la adhesión se vinculó con el desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación e intervención regional en este ámbito a lo largo de todo el proceso. Así la reforma constitucional referida a la adhesión se dobló con una reforma del sistema federal que debía compensar la pérdida de competencias y facultades de los Länder. Así desde el primer momento se incluyeron delegados de los Länder en las delegaciones de negociación de la adhesión, e igualmente se crearon una serie de órganos de cooperación y comisiones de trabajo: así el "Consejo para las cuestiones de la política de integración de Austria", en la Cancillería federal (BGBl 1998/368), el Grupo de trabajo para cuestiones de la integración (BGBl. L 1989/574, igualmente adscrito a la Cancillería) y el Grupo de trabajo "Comunidad Europea – federalismo" en el Ministerio Federal para el federalismo y la reforma administrativa. Los dos primeros Consejos subsisten hasta hoy.

En cuanto a las consecuencias para el sistema federal, se instrumentó desde el mismo momento de la integración un procedimiento institucionalizado de participación de los Länder que constitucionalizaba amplias obligaciones de información e intensos derechos de intervención de los Länder⁹, remitiendo a posteriores acuerdos con la Federación¹⁰ y entre los Länder¹¹ la concreta configuración de estos sistemas.

⁹ Actualmente en el art. 23d.1, 2 y 4 B-VG.

¹⁰ Acuerdo entre la Federación y los Länder sobre los derechos de participación de los Länder y municipios en asuntos de la integración europea (BGBl 1992/775).

¹¹ Acuerdo de los Länder sobre la configuración común de la voluntad de los Länder en asuntos europeos (LGBl Wien 1992/29).

Pero la cooperación no se ha desplegado sólo en la fase ascendente (participación en la configuración de las políticas y el derecho comunitario), sino también en la llamada fase descendente de ejecución del derecho comunitario, utilizando a estos efectos la red general de cooperación entre Federación y Länder antes examinada. Dada la incongruencia entre los sistemas de distribución competencial comunitario e interno austriaco, la mayor parte de normas comunitarias afecta tanto a competencias federales como de los Länder. Ejemplos de esta situación son por ejemplo las directivas en materia de instalaciones industriales que obligan a la modificación de numerosas normas internas, repartidas fragmentariamente entre Federación y Länder¹².

En estos casos la ejecución eficiente, rápida y adecuada del derecho comunitario sólo puede conseguirse a través de una cooperación global de Federación y Länder por encima de la fragmentación competencial existente, pero también necesita de la cooperación horizontal entre los diversos Länder para asegurar la coordinación de sus medidas de ejecución. En efecto, éstas se complementan y vinculan mutuamente en los diversos sectores materiales afectados, de modo que sólo a partir de una observación conjunta puede conseguirse una ejecución satisfactoria de las obligaciones comunitarias. Y esa observación conjunta exige una planificación y una organización. Estas funciones se asumen hasta hoy por parte de los órganos generales de cooperación, coordinados por el órgano directivo correspondiente del Ministerio Federal competente: ciertamente se han creado en este contexto órganos y grupos de trabajo específicos en materia de integración europea en el marco de los órganos regulares de cooperación (en las conferencias sectoriales a nivel administrativo y político y la propia Conferencia de Presidentes), y la Oficina de coordinación ha desempeñado un especial papel de centro nuclear de información y orientación. Además, los representantes conjuntos de los Länder (designados en numerosos ámbitos) asumen también una importante función coordinadora, también en referencia a la cooperación horizontal que se desarrolla en paralelo por parte de los propios Länder.

Conclusión: Dos condiciones han sido fundamentales para el éxito y la relevancia de la Conferencia de Presidentes en Austria: su autoridad política y la minuciosa y experta preparación de sus trabajos y desarrollo de sus decisiones por parte de las Conferencias de altos responsables administrativos y la Oficina de coordinación de los Länder. La autoridad política de los Presidentes se fundamenta además en la existencia de diversos colores políticos en los Gobiernos de los Länder, de modo que 5 de los Presidentes corresponden actualmente al Partido Popular, 3 al Partido Socialdemócrata y 1 al Partido Liberal. Dado que los Presidentes asumen una posición importante en el seno de sus respectivos partidos políticos (a menudo son vicepresidentes de sus correspondientes partidos) ninguna medida (y especialmente ninguna reforma constitucional) es ejecutable políticamente en Austria contra la decisión (unánime) de la Conferencia de Presidentes. A diferencia del Bundesrat, la Conferencia dispone además de una base administrativa especialmente eficiente y desarrollada, dado el peso central de las competencias ejecutivas de los Länder. Así la Conferencia de Presidentes en Austria se asimila al Bundesrat alemán como órgano de coordinada participación administrativa y gubernamental de los Länder, que puede situarse al nivel del Gobierno y los Ministerios federales como órgano fundamental del federalismo cooperativo, aunque la Constitución Federal no haya formalizado su existencia.

¹² Cfr. *Ranacher, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder*, 2002, p. 201 y ss.