

JORNADAS SOBRE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS

LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE LOS LÄNDER ALEMANES: ENTRE EL BUNDESRAT Y LA RED DE CONFERENCIAS SECTORIALES

Eduardo Roig Molés

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

I. LAS FUNCIONES DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES EN UN SISTEMA DOMINADO POR EL BUNDESRAT

1. Conferencia de Presidentes y Consejo Europeo: la dirección de un sistema al margen de su consideración formalizada

2.- La Conferencia como lugar de coordinación horizontal frente al Bundesrat como canalizador de la participación en las decisiones federales

- La Conferencia como creación de los Länder
- La distinción entre Conferencia de los Presidentes de los Länder y encuentro de los Jefes de Gobierno Federal y de los Länder
- La dinámica horizontal de la Conferencia y el consecuente refuerzo de la solidaridad interregional: intereses comunes de los Länder en su ámbito de actuación y defensa frente a la intervención federal "subsidiaria"
- La evolución de la Conferencia hacia el tratamiento "preparatorio" de aspectos participativos

3.- La Conferencia como lugar de ejercicio común, y unánime, de las competencias propias, frente al Bundesrat como lugar de participación, mayoritaria, en las decisiones federales

- Competencias propias, autonomía, inalienabilidad de las competencias y decisión unánime
- La Conferencia como elemento de refuerzo del consenso entre los Länder. La "relativización" de las decisiones mayoritarias en el Bundesrat

4.- La Conferencia como órgano de dirección de la red de conferencias ministeriales sectoriales y comisiones de trabajo

- La orientación e impulso general del sistema cooperativo
- La presencia de una "instancia de recurso" en el sistema cooperativo: la matización del principio de la unanimidad en el ámbito de las conferencias sectoriales por la dificultad de mantener un veto aislado en la Conferencia de Presidentes
- La presencia de una instancia de coordinación de las discusiones sectoriales: discusión por paquetes o compensación intersectorial

5.- Los aspectos de discusión en la Conferencia sobre el ejemplo del curso 2003-2004:

- Funcionamiento general y reforma del sistema federal: las grandes decisiones estructurales
 - La Comisión para la reforma del Estado federal
 - La Constitución Europea
- Reformas competenciales. La intervención federal en ámbitos de los Länder
 - La discusión en torno a una "Fundación federal para el fomento de la cultura"
- Cooperación horizontal:
 - Negociación y firma de convenios (Loterías, horarios de trabajo en el sector público)
 - Actuaciones en materias de carácter supraterritorial (Loterías)
 - Impulso e interpretación en la ejecución de leyes federales
 - Programas de fomento de la educación de excelencia

- Decisiones derivadas de normas y acuerdos sectoriales
 - Televisión: reforma del sistema de medios de comunicación públicos – determinación de los cánones de televisión
 - Financiación de programas de investigación

6.- *Las decisiones de la Conferencia*

- La unanimidad y los casos de decisión mayoritaria
- Los efectos de las decisiones: entre recomendaciones y convenios
- La formalización de las decisiones

II. LA CONFIGURACIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

1.- *Miembros de la Conferencia*

- La presencia / ausencia federal
- El segundo nivel de la Conferencia
- Las “Conversaciones de chimenea” (*Kaminbesprechungen*)

2.- *Convocatoria y Orden del día de la Conferencia*

- Las sesiones de la Conferencia. *Konferenz* y *Besprechungen*
- La apertura del orden del día: Presidencia e interés del Land proponente

3.- *La preparación de las sesiones de la Conferencia*

- La Conferencia de Directores de la Cancillería
- Las Conferencias sectoriales

4.- *La Presidencia de la Conferencia*

- Presidencia rotatoria
- Presidencia y Secretaría: la Cancillería del Land presidente

III. CONFERENCIA DE PRESIDENTES Y SISTEMA DE CONFERENCIAS SECTORIALES

1.- *La preparación de las actuaciones de la Conferencia*

- Segundo nivel de la Conferencia y Conferencias sectoriales
- La Conferencia de Presidentes como ente de decisión de asuntos horizontales / como ente de recurso ante el desacuerdo sectorial / como ente de formalización de decisiones fundamentales

2.- *El desarrollo de las decisiones de la Conferencia*

- La determinación de líneas de consenso
- La remisión de la Conferencia de Presidentes a las Conferencias sectoriales

3.- *La coordinación del sistema de Conferencias Sectoriales*

- La previsión de nuevos ámbitos de actuación conjunta
- La fijación de plazos y prioridades de discusión
- La resolución de bloqueos de decisión

IV. CONFERENCIA DE PRESIDENTES Y SISTEMA DE PARTIDOS

1.- *Las reuniones previas a la Conferencia: A-Länder y B-Länder y la coordinación de sus posiciones.*

2.- *El consenso como método de decisión.*

- Consenso y unanimidad: algunas diferencias
- La necesaria superación de la división partidista o la exclusión de una resolución de la Conferencia
- La reconducción fundamental a las competencias de los Länder y a la defensa de intereses institucionales frente a la Federación

3.- *Intereses territoriales e intereses de partidos. El consenso como elemento de distinción frente al Bundesrat y su integración en la política de partidos.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

La reciente actividad de la Conferencia de Presidentes de los Länder alemanes puede seguirse en las páginas de internet de los Länder de Baviera (presidencia 2003-2004) y del Sarre (presidencia 2001-2002)

<http://www.bayern.de/politik/staatskanzlei/MPK>

<http://www.mpk.saarland.de>

El acceso a las páginas de las diversas Conferencias sectoriales puede realizarse fundamentalmente a través de la página del Bundesrat (<http://www.bundesrat.de>).

La atención doctrinal a la Conferencia ha sido muy reducida hasta hoy. Sobre ella específicamente pueden verse sólo los siguientes trabajos:

- Menz, L., "Die Ministerpräsidentenkonferenz – ein unverzichtbares Element politischen Handelns in der Bundesrepublik Deutschland", en E. Schneider (Hrsg.), *Der Landtag – Standort und Entwicklungen*, Nomos, Baden-Baden, 1989
- Hirschmüller, M., *Die Konferenz der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder der BRD, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse*, Dissertation, Tübingen, 1967

Con referencias a la Conferencia en el marco de estudios generales sobre el sistema del federalismo cooperativo en Alemania:

- Klatt, H., "Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat", *Verwaltungsarchiv*, 1987, p. 186 y ss.
- Kisker, G., *Kooperation im Bundesstaat*, Mohr, Tübingen, 1971
- Pietzcker, J., "Landesbericht Bundesrepublik Deutschland", en C. Starck (Hrsg.), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten*, Nomos, Baden-Baden, 1988
- Rudolf, W., "Kooperation im Bundesstaat", en Isensee, J. / Kirchhof, P., *Handbuch des Staatsrechts der BRD*, (Vol. IV) Müller, Heidelberg, 1990
- Scharpf, F., "Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene"", en AAVV, *Vierzig Jahre Bundesrat*, Nomos, Baden-Baden, 1989

En español e italiano pueden verse interesantes referencias al papel de la Conferencia en:

- Albertí Rovira, E., *Federalismo y cooperación en la RFA*, CEC, Madrid, 1986
- Albertí Rovira, E. (Coord.), Roig Molés, E., Sort Jané, J., *Ante el futuro del Senado*, IEA, Barcelona, 1996
- Bifulco, Raffele, *La cooperazione nello stato unitario composto*, CEDAM, Padova, 1995
- García Morales, M. J., *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, McGraw-Hill, Madrid, 1998
- Palermo, F., *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Università degli Studi di Trento, 1997

ANEXO: ASPECTOS TRATADOS EN LAS COMUNICACIONES DE LA CONFERENCIA DURANTE LA PRESIDENCIA DE BAVIERA (JULIO 2003-JUNIO 2004) (Todas estas reuniones fueron en cada caso precedidas de una previa reunión de la Conferencia de los jefes de cancillería de los Länder)

Reunión de 14 de noviembre de 2003 (Munich)

- Reforma estructural del sistema de radiotelevisión pública
- Reforma estructural del sistema federal
- Evolución del sistema tributario y financiero
- Proyecto de Constitución Europea
- Convenio en materia de loterías

Reunión de 18 de diciembre de 2003 (Berlin)

- Proyecto de Constitución Europea
- Creación de un sistema digital de comunicaciones común para los cuerpos de seguridad federal y de los Länder
- Candidaturas a los juegos olímpicos 2012

- Horarios laborales en el sector público

Reunión de 25 de marzo de 2004 (Berlin)

- Horarios laborales en el sector público
- Proyecto de Constitución Europea
- Cánones de televisión y financiación de la radiotelevisión pública
- Reforma estructural del sistema federal
- Fomento de la educación de excelencia

Reunión especial de 6 de mayo de 2004 (Berlin)

- Proyecto de Constitución Europea

Reunión de 7 de junio de 2004 (Berlin) (pendiente)