

**LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES ¿UNA
SOLUCIÓN FEDERAL FALLIDA EN EL ESTADO AUTONÓMICO
ESPAÑOL?**

**INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE A FEDERAL SOLUTION
FAILED IN SPANISH REGIONAL STATE?**



JOSÉ GABRIEL RUIZ GONZÁLEZ *

* Doctor en derecho administrativo por la Universidad de Nantes (Francia). Profesor de Derecho Administrativo en diversas Universidades en México, Francia y Colombia. gcambero@camberoabogados.com

SUMARIO:1. EL DEBER GENERAL DE COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EL MARCO CONSTITUCIONAL. 2. LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL: MARCO NORMATIVO. 3. NUEVOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN: LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES 3.1 LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN LOS MODELOS FEDERALES. 3.2. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES EN ESPAÑA: IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO. 3.3. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS.4. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES EN ESPAÑA ¿UN INTENTO FEDERAL FALLIDO O UNA INICIATIVA INCIPIENTE?. Fecha de recepción: 10/09/2015-Fecha de aceptación: 21/09/2015.

RESUMEN: Este artículo se centra en el estudio del nuevo marco cooperativo tras la incorporación a la praxis política española dos nuevos mecanismos de cooperación de carácter netamente político y general propio de los Estados federales: la Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, analizando los resultados obtenidos y determinando las dificultades a superar para consolidarse y contribuir a lograr un funcionamiento más coherente y eficaz del Estado autonómico, de forma semejante a otros Estados federales.

PALABRAS CLAVE: Colaboración intergubernamental, lealtad institucional, principio de cooperación, Conferencia de Presidentes, Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

ABSTRACT: This paper focuses on the new instruments which have been institutionalized to comply with the principle of intergovernmental cooperation, It analyses the results obtained so far and identifies the problems which need to be addressed for said instruments to consolidate and contribute to a more coherent and efficient functioning of the State of Autonomies.

KEYWORDS: Intergovernmental collaboration, principle of institutional loyalty, principle of partnership, Conference of Presidents, Conference of the Autonomous-Community Governments.

1. EL DEBER GENERAL DE COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

La entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 (CE, en lo sucesivo) impuso un cambio radical del poder político en España. No solo como consecuencia del reconocimiento de la soberanía popular y de los derechos fundamentales, sino también por su incidencia en la distribución horizontal y vertical del mismo. Así, mientras que en su perspectiva horizontal se proclama el principio de división de poderes, en su proyección vertical se sientan las bases para su distribución en entidades territoriales distintas, dejando de ser el Estado el único centro de decisión política¹.

Los constituyentes, retomando el proceso de descentralización política que impulsó el Estado integral de la Segunda República y que fue interrumpido por el régimen autoritario que se instauró en 1939, diseñaron un modelo territorial abierto que se iría construyendo sobre los cimientos constitucionales a través de los Estatutos de Autonomía².

¹ Vid. BIGLINO CAMPOS, P., "La lealtad constitucional en el Estado de las Autonomías", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, enero, 2004, p. 53.

² El artículo 143.1 de la CE establece que "en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica" podían constituirse en Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en el título VIII de la Constitución y en sus respectivos Estatutos.

En efecto, el Estado español de las autonomías actual es el resultado de una serie de decisiones políticas que, en aplicación del principio dispositivo, han ido adoptándose con posterioridad a la promulgación de la Carta Magna de 1978. La CE estableció un modelo territorial abierto y flexible, tanto en el acceso a la autonomía de nacionalidades y regiones, como en el alcance competencial de las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) resultantes³. Un reparto basado en la voluntariedad en la asunción de competencias por parte de las CCAA a través de los Estatutos de Autonomía, que tienen como límite las materias o facultades que la CE, fundamentalmente en el artículo 149, reserva al Estado central⁴.

Este reparto vertical del poder, característico de los Estados federales, contrasta en España con la ausencia de un sistema constitucional de relaciones institucionales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a pesar de que del propio modelo de reparto competencial contemplado en la CE se

³ Sobre esta cuestión, el profesor Carles Viver i Pi-Sunyer afirma que la Constitución Española “no crea las Comunidades Autónomas ni determina cuáles deben constituirse, ni fija, positiva o negativamente, sus competencias. En sus artículos 143.1 y 144 se limita a precisar los sujetos que pueden –si quieren– ejercer el derecho a la autonomía y deja libertad para que los Estatutos atribuyan a las respectivas Comunidades Autónomas las competencias que crean convenientes, con dos limitaciones (...) Así pues, la Constitución dejaba abierta la posibilidad de generalizar o no el sistema autonómico a todo el territorio estatal y, en consecuencia, dejaba abiertas las cuestiones relativas al número y magnitud de las Comunidades Autónomas y a la igualación o no de los niveles competenciales de las mismas”. Vid. VIVER I PI-SUNYER, C., *Las autonomías políticas*, Instituto de Estudios Económicos, 1994, Madrid, pp. 9-11.

⁴ Vid. VIVER I PI-SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, 1989, Barcelona, pp. 13 y ss.

deriva la necesidad de colaboración entre los distintos entes territoriales, al ser atribuidas la mayor parte de las competencias de forma compartida⁵.

Tampoco la CE proclama expresamente el deber de colaboración intergubernamental, principio que articula el funcionamiento armónico de los Estados complejos, como elemento rector en el ejercicio de las competencias por parte del Estado central y de las Comunidades Autónomas⁶.

A pesar de la falta de mención constitucional expresa del deber de colaboración intergubernamental en el Estado autonómico, el Tribunal Constitucional (TC, en adelante) sí se ha referido a él, configurándolo como “la esencia del modelo de organización territorial del Estado”⁷. Como se desprende de las Sentencias del TC 18/1982, de 4 de mayo, y 106/1987, de 25 de junio, en el Estado autonómico existe –tanto en el ámbito vertical como en el horizontal- un deber recíproco y general que se manifiesta en el ejercicio no abusivo de las propias competencias que no debe obstaculizar el ejercicio de las ajenas y que se deriva de la vinculación de todos los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, establecida en el artículo 9.1 de la CE⁸.

⁵ Vid. ZAMBONINO PULITO, M., “Competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 23, 2010, pp. 1-2.

⁶ La única referencia expresa que el Texto Constitucional español hace a la cooperación intergubernamental se refiere a la horizontal, es decir, a la colaboración entre las Comunidades Autónomas. Así, el artículo 145 de la CE, con una redacción poco favorecedora de la cooperación al otorgar un excesivo protagonismo a las Cortes Generales, contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan convenios y acuerdos entre sí para el ejercicio cooperativo de sus propias competencias.

⁷ Así se pronuncia en las SSTC 18/1982, de 4 de mayo; y 80/1989, de 21 de diciembre, por citar algunas.

⁸ Vid. BIGLINO CAMPOS, P., “La lealtad constitucional...”, pp. 51 y ss.

De esta forma, el TC proclama y configura el deber general de colaboración intergubernamental que obliga recíprocamente tanto al Estado central como a las CCAA. Se trata de un deber constituido, de una parte, por la lealtad institucional, que supone la obligación de comportarse conforme a los criterios de la buena fe en el ejercicio de las propias competencias, respetando las competencias de los demás entes territoriales de manera que se posibilite un funcionamiento coherente del Estado y, de otra parte, por la obligación de auxilio interadministrativo, consistente en la prestación de información, asistencia y cooperación entre las distintas Administraciones para facilitar el ejercicio de sus propias competencias⁹. El primero tendría un componente fundamentalmente político, mientras que el segundo sería esencialmente administrativo.

A pesar de no aparecer recogido expresamente en la CE, el deber general de colaboración intergubernamental, en su doble faceta, ha sido recogido por los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas. Concretamente, los principios de lealtad intergubernamental, de cooperación, de auxilio mutuo y de solidaridad han sido proclamados en los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados en la última ola reformadora del Estado autonómico, iniciada a partir de 2004, como criterios rectores de las relaciones intergubernamentales¹⁰.

⁹ Vid. ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. II, 6ª edición, Tecnos, Madrid, 2008, p. 487. Igualmente, PÉREZ MEDINA, J. M., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, p. 315.

¹⁰ Sobre la aplicación del principio de lealtad federal, acuñado por la jurisprudencia constitucional alemana al Derecho español, vid. BIGLINO CAMPOS, P., “La lealtad constitucional...”, pp. 55-60.

Con la recepción expresa de estos principios por los Estatutos de Autonomía, ha tenido acceso al bloque de la constitucionalidad la construcción jurisprudencial de origen federal del deber general de cooperación intergubernamental¹¹, que obliga a los distintos actores políticos del Estado autonómico a ejercer sus competencias considerando los intereses del conjunto¹².

2. LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL: MARCO NORMATIVO

Al igual que en el resto de los Estados complejos, e independientemente de que el modelo territorial español se califique o no de federal¹³, la existencia de relaciones de cooperación intergubernamental forma parte de su esencia, especialmente porque la mayor parte de las competencias que desarrollan tanto el Estado central como las CCAA se atribuyen, en mayor o menor medida, en régimen de compartición.

El marco normativo de la cooperación en España viene establecido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP, en adelante), y se

¹¹ Cabe definir el bloque de la constitucionalidad como el conjunto unitario de normas que el Tribunal Constitucional puede utilizar indistintamente para realizar cualquier juicio de constitucionalidad, independientemente del ámbito territorial a que afecte el conflicto. Vid. GÓMEZ FERNÁNDEZ, I., "Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después", *Estudios Deusto*, Vol. 54/1, enero-junio 2006, p. 98.

¹² Vid. GARCÍA MORALES, M. J., "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, pp. 364-365.

¹³ Como apuntaba acertadamente Muñoz Machado, "se está produciendo una evidente confluencia entre los federalismos y regionalismos hacia fórmulas organizativas tan parecidas que es difícil distinguirlas". Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, p. 159.

refiere casi exclusivamente la obligación de auxilio interadministrativo que, como vimos, es uno de los dos aspectos que constituyen el deber general de colaboración intergubernamental entre el estado central y las CCAA. Esta norma, que fue dictada en virtud de la competencia que sobre la materia “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” atribuye al Estado central el artículo 149.1.18ª de la CE¹⁴, recoge en su Título I los principios, mecanismos e instrumentos de colaboración entre la Administración estatal y la de las CCAA.

Respecto a los instrumentos de cooperación interadministrativa, la LRJAP no establece una relación cerrada de los mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA. Así, el artículo 5 de dicha norma dispone que, tanto la Administración General del Estado como la Administración de las CCAA, pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial¹⁵, reservando a unos instrumentos jurídicos concretos las relaciones referidas al ejercicio de competencias compartidas o que exijan articular una actividad común entre ambas¹⁶. De este modo, la Administración General del Estado y la Administración de las CCAA pueden crear órganos -de composición bilateral o multilateral- para la cooperación entre ambas en aquellas materias en las que exista interrelación competencial. En cualquier

¹⁴ Vid. DUQUE VILLANUEVA, J. C., “Las Conferencias Sectoriales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, p. 120.

¹⁵ A estos efectos, precisa el artículo 5.1 de la LRJAP que no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las CCAA con la finalidad de consulta.

¹⁶ Vid. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 79-80.

caso, la cooperación que se ha articulado a través de tales órganos, que pueden tener ámbito general o sectorial, se ha circunscrito al ámbito administrativo, siendo más propios de Estados descentralizados administrativamente que de Estados federales¹⁷.

En relación con el segundo de los aspectos que integran el deber general de colaboración intergubernamental entre el Estado y las CCAA, la lealtad institucional, la LRJAP es muy escueta. No establece ningún órgano específico y se limita a establecer, en su artículo 4.1, que “las Administraciones públicas han de actuar y relacionarse de acuerdo con el principio de lealtad institucional”.

Este marco normativo, nada favorecedor de la colaboración intergubernamental, unido a la inexistente tradición cooperativa en el Estado autonómico, ha ocasionado, de un lado, que a diferencia de lo ocurrido en otros países con sistemas de corte federal, las relaciones cooperativas dentro del Estado autonómico hayan sido canalizadas a través de estos instrumentos orgánico-institucionales de carácter interadministrativo y hayan sido escasas¹⁸. Y,

¹⁷ Siguiendo lo preceptuado en la LRJPA, los órganos de cooperación interadministrativa entre el Estado central y las CCAA pueden ser de tres tipos: 1. Comisiones Bilaterales de Cooperación. Son órganos de composición bilateral –Estado central y Comunidad Autónoma– y de ámbito general. 2. Conferencias Sectoriales. Son órganos de composición multilateral bilateral –Estado central y todas las Comunidades Autónomas– y de ámbito sectorial. 3. Otros órganos multilaterales de cooperación sectorial. Son órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial, al igual que las Conferencias Sectoriales, si bien, se distinguen de éstas por la participación en los mismos de representantes de las Administraciones, tanto autonómicas como estatal, de segundo nivel. En este grupo cabe englobar comisiones, ponencias y grupos de trabajo.

¹⁸ Vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, p. 111; y GARCÍA MORALES, M. J., “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes”, en García Morales, M. J., Montilla Martos, J. A., y Arbós Marín, X.,

de otro lado, que la ausencia de instrumentos formales que impulsasen las relaciones multilaterales ha impedido que se hayan podido tratar por los gobiernos de los distintos entes territoriales, de forma conjunta, los asuntos de política general de interés para el Estado, lo que no ha contribuido a la necesaria transparencia en las decisiones –especialmente en aquellas que se refieren al desarrollo del propio Estado de las Autonomías- y a la confianza que debe presidir las relaciones entre los distintos actores políticos que integran el sistema autonómico¹⁹.

3. NUEVOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN: LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES.

Coincidiendo con la última oleada reformadora en el Estado autonómico, iniciada tras las Elecciones generales de marzo de 2004, se advierte un cambio de tendencia en el ámbito de la cooperación intergubernamental.

De una parte, los nuevos Estatutos de Autonomía incluyen sin excepción el principio de lealtad institucional y, junto a él, los principios de colaboración, de cooperación, de solidaridad o de auxilio mutuo, además de formalizar la bilateralidad en las relaciones con el Estado y de reconocer la multilateralidad,

Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 36 y ss.

¹⁹ La escasez de la cooperación canalizada a través de órganos formalizados normativamente ha sido suplida en el Estado autonómico por la vía convencional, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la LRJPA. Este precepto permite que la Administración del Estado y la de las CCAA puedan celebrar convenios de colaboración en el ámbito de sus respectivas competencias. Sobre esta cuestión, vid. GARCÍA MORALES, M. J., “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas”, en *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Instituto de Derecho Público, 2009, Barcelona, pp. 167 y ss.

aunque en este último caso, sin aludir a instrumentos concretos para su formalización²⁰.

De otra parte, se han introducido en España, a través de la praxis política, dos nuevos mecanismos de cooperación multilateral, tanto entre el Estado central y las CCAA, como de éstas entre sí. Nos referimos a la Conferencia de Presidentes y a la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, que surge con el objetivo de promover la celebración de una Conferencia de Presidentes Autonómicos²¹.

En las siguientes páginas de este artículo analizaremos la naturaleza y los resultados que estos nuevos instrumentos cooperativos de base federal han tenido hasta el momento en el Estado autonómico.

1.1. LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN LOS MODELOS FEDERALES.

En un Estado compuesto como el español –con dos niveles de gobierno– resulta obvia la necesidad de que existan mecanismos de colaboración entre las diversas instancias de poder. Los gobiernos central y autonómicos no son entes institucionales aislados que ejercen sus competencias de forma independiente,

²⁰ De esta opinión, PÉREZ MEDINA, J. M., “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, p. 326.

²¹ Para Eliseo AJA, la creación de la Conferencia de Presidentes responde a una situación de “funcionamiento deficiente del sistema en su conjunto, más allá del funcionamiento individual de las Comunidades Autónomas”. Vid. “La Conferencia de Presidentes del Estado autonómico”, *Informe Comunidades Autónomas, 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, p. 790.

sino que existen relaciones inherentes de tensión entre la separación y la interdependencia de los diferentes niveles de gobierno.

La existencia de órganos de cooperación en los que participan los máximos responsables de los distintos poderes territoriales del Estado es muy frecuente en los sistemas políticos descentralizados, especialmente, como antes apuntamos, en los federales²².

Si en el debate federal se solía contraponer un supuesto federalismo dual americano y un federalismo cooperativo alemán, las críticas a esta clasificación no hacen sino resaltar que en el federalismo americano también existen mecanismos de coordinación y colaboración y, en el alemán, de funcionamiento separado, lo que nos lleva a resaltar una tendencia de aproximación entre sistemas compuestos en lo relacionado a la colaboración entre su nivel central y su nivel territorial²³. La discusión está, entonces, en los mecanismos de cooperación intergubernamental y en su alcance.

Es decir, en los Estados federales, o en el conjunto de Estados compuestos –se denominen o no federales– existe y es necesaria la colaboración, lo que variarán serán los diversos medios para llevarla a cabo, fruto del ordenamiento jurídico, la cultura política y la praxis institucional. En este sentido, las Conferencias Intergubernamentales o Conferencias de Presidentes son

²² Para un examen del federalismo comparado, consideramos imprescindible la obra de María Jesús GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Mac-Graw-Hill, Madrid, 1998.

²³ Vid. DOMÍNGUEZ GARCÍA, F., “La Conferencia de Presidentes, un revulsivo”, *Cuadernos Cataluña*, nº 4, 2009, pp. 2-4.

instituciones presentes en la práctica política de la mayor parte de Estados compuestos y operan como instrumentos de cooperación entre los poderes central y autonómicos.

Las Conferencias Intergubernamentales se configuran, con carácter general, como órganos escasamente formalizados de cooperación intergubernamental del más alto nivel, tanto en el ámbito vertical (Gobierno central y gobiernos autónomos) como en el horizontal (gobiernos autónomos entre sí). No obstante, aunque la finalidad última de las Conferencias Intergubernamentales es la misma, la importancia política y la configuración jurídica difieren entre los distintos países en donde se ha instaurado.

En este ámbito, por su importancia e influencia sobre otros Estados federales cabe destacar dos modelos de articulación de la cooperación intergubernamental a través de Conferencias Intergubernamentales: el de Estados Unidos y el de Alemania²⁴.

En los Estados Unidos, de forma coherente con su tradición jurídica, se optó por constituir una asociación de Derecho privado integrada por los Gobernadores de los diferentes Estados (Asociación Nacional de Gobernadores), de la que no forma parte el Presidente de los Estados Unidos²⁵. A través de este órgano, carente de reconocimiento constitucional ni legal alguno, los responsables de los Estados ponen en común experiencias e iniciativas y adoptan acuerdos

²⁴ Un estudio de Derecho comparado sobre la Conferencia de Presidentes nos lo ofrecen los profesores BOCANEGRA SIERRA, R., y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 39-64.

²⁵ Sobre la cooperación en el sistema federal norteamericano, vid. ENGDAHL, D. E., *Constitutional Federalism*, West Pub. Co., St. Paul (Minnesota), 1987.

políticos conjuntos que, una vez al año, trasladan al Presidente, que participa como invitado en una de las dos reuniones que celebran anualmente. De este modo, a través de este sistema se posibilita tanto la relación entre los Estados como la participación de éstos en las cuestiones de interés nacional²⁶.

En Alemania, el modelo institucionalizado de cooperación federal pivota en torno a dos instituciones, una vertical y otra horizontal. De un lado la *Ministerpräsidentenkonferenz*, o reunión de los Presidentes de los *Länder*, y de otro, las reuniones de éstos con el Canciller Federal. En ambos casos, se trata de dos órganos políticos informales que no forman parte de la estructura del Estado y que se encuentran escasamente normados. La única referencia normativa que existe en el Derecho alemán se refiere a la reunión de los Presidentes de los *Länder* con el Canciller Federal. Así, el Reglamento del Gobierno Federal, de 11 de mayo de 1951²⁷, prevé, en su párrafo 31, que el Canciller Federal invitará varias veces al año a los presidentes de los Gobiernos de los *Länder* a reuniones conjuntas para abordar cuestiones políticas, económicas, sociales y financieras para contribuir a la unidad y al entendimiento entre los Estados y la Federación²⁸.

²⁶ Se ha instaurado la práctica de que el Presidente de los Estados Unidos participa en la reunión de invierno, que se celebra en Washington, mientras que la de verano queda restringida a los Gobernadores de los Estados y es itinerante.

²⁷ Sobre la naturaleza del Reglamento del Gobierno Federal Alemán, vid. STERN, K., *Staatsrecht*, vol. II, Beck, Munich, 1980, p. 360 y ss.

²⁸ Este precepto fue aprobado bajo la Constitución de Weimar, el 3 de mayo de 1924. En esta etapa, la cooperación en Alemania era fundamentalmente vertical, mientras que las reuniones entre los *Länder* eran más reivindicativas frente al *Reich* que cooperativas. Vid. HIRSCHMÜLLER, M., *Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse*, Beck und Co., Stuttgart, 1967, p 46.

Por su parte, el órgano de cooperación horizontal, que reúne a los presidentes de los *Länder*, tiene un reglamento interno no publicado, que fue aprobado en 1992.

El sistema de relaciones cooperativas en el modelo federal alemán se sustenta, fundamentalmente, en la Conferencia de los Presidentes de los *Länder*, a pesar de no encontrarse regulada por ninguna norma. Esta institución ha conseguido un mayor grado de institucionalización que la Conferencia de los *Länder* con la Federación y se ha consagrado como un instrumento útil para el funcionamiento armónico y eficiente del Estado alemán. Para ello ha sido esencial el propio sistema de distribución de competencias entre el poder federal y los Estados federados así como la existencia de una cámara legislativa de participación de los *Länder* en la formación de la voluntad estatal, el *Bundesrat*.

La existencia de esta cámara federal de participación territorial que ha permitido canalizar la cooperación vertical, ha hecho que la Conferencia de Presidentes de *Länder* con el Canciller Federal no haya terminado de institucionalizarse y que carezca del interés político que tiene la Conferencia en la que exclusivamente participan los *Länder*²⁹.

Estos dos modelos de cooperación han influido, en menor o mayor medida, en otros Estados descentralizados, que han introducido órganos de cooperación para lograr armonía y eficiencia en el funcionamiento de sus poderes públicos. Es el caso de Canadá o Italia, por citar algunos ejemplos.

²⁹ Esta Conferencia en la que participan los Presidentes de los *Länder* y el Canciller federal, no ha conseguido institucionalizarse como instancia diferente a la Conferencia de los Presidentes de los *Länder*, y su actividad ha dependido del estilo de gobierno de cada Canciller. Vid. BOCANEGRA SIERRA, R., y HUERGO LORA, A., *La Conferencia ...*, op. cit., p. 58

1.2. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES EN ESPAÑA: IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO.

La ausencia constitucional de mecanismos de colaboración entre el Estado central y las CCAA ha sido una de las deficiencias más notables del sistema institucional de cooperación vertical en el Estado autonómico español. En efecto, tras diseñar la CE un modelo de Estado basado en la autonomía de las nacionalidades y regiones, señala en su artículo 66.1 que las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, y su artículo 69.1 proclama que *el Senado es la Cámara de representación territorial*. Sin embargo, como ha reiterado la doctrina, no puede defenderse esa afirmación, pues ni estructural ni funcionalmente el Senado reúne los requisitos que permitan considerarla como Cámara territorial, por lo que no ha realizado ni, previsiblemente podrá realizar con la configuración actual, funciones de cooperación intergubernamental³⁰.

Por ello, coincidiendo con el inicio del proceso de reformas estatutarias, y con la finalidad de establecer un nuevo cauce para la cooperación en el Estado autonómico, a iniciativa del Presidente del Gobierno, se convocó, el 28 de octubre de 2004, la I Conferencia de Presidentes. Esta primera reunión supuso la introducción en España de una institución ajena a su tradición jurídico-política que, como hemos visto, goza de gran importancia en los Estados federales. Con ello se pretendía dar un impulso federal al Estado autonómico, involucrando en las

³⁰ ALONSO DE ANTONIO, J.A., "Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado", *Foro, Nueva Época*, núm. 2, 2005, pp. 363-364.

decisiones de Estado a las diferentes CCAA con la finalidad de frenar la deriva nacionalista que estaban iniciando algunos territorios autonómicos, especialmente País Vasco y Cataluña³¹.

3.2.1 EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES.

La Conferencia de Presidentes nació con la voluntad de llenar un vacío existente en el Estado autonómico. Con este órgano se pretendió crear un nuevo foro de discusión y acuerdo entre el Estado central y las CCAA sobre las grandes cuestiones que afectan al modelo autonómico español, para garantizar la igualdad, la solidaridad y el funcionamiento armónico del Estado.

Desde entonces y hasta hoy, han sido cinco las reuniones que esta institución ha celebrado. En la IV Conferencia de Presidentes, celebrada en 2009, se aprobó su Reglamento interno³², de cuyo tenor podemos extraer las características básicas de este órgano.

El rasgo fundamental de la Conferencia de Presidentes es su naturaleza eminentemente política. El propio artículo 1 de su Reglamento interno la configura como el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos, debiendo actuar según el principio de lealtad institucional.

De esta naturaleza política de la Conferencia de Presidentes se derivan, a su vez, una serie de consecuencias jurídicas. La primera es que su puesta en

³¹ Ya en 1993, el profesor Albertí propuso la creación de una Conferencia de Presidentes, vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., "Estado Autonómico e integración política", *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, p. 246.

³² Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes.

marcha no requiere reforma constitucional. La segunda, que su funcionamiento no precisa de una regulación rigurosa, al no producir sus actos efectos jurídicos y, finalmente, que sus decisiones debe basarse en el consenso³³.

En cuanto a su objeto, conforme se establece en el Reglamento interno de la Conferencia de Presidentes, ésta tiene las siguientes funciones:

1. Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico.
2. Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las CCAA.
3. Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación.

En congruencia con el carácter de órgano político, todos los actos que adopta la Conferencia de Presidentes tienen la consideración de acuerdos políticos, no derivándose de ellos consecuencias jurídicas directas.

En cuanto a su composición, la Conferencia de Presidentes está integrada por el Presidente del Gobierno -que la preside- y los Presidentes de las CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, actuando como Secretario el Ministro competente en materia de cooperación territorial que asistirá, a estos efectos, a las reuniones.

³³ Vid. BOCANEGRA SIERRA, R.; y HUERGO LORA, A., *La Conferencia...*, op. cit., pp. 68-69.

La Conferencia de Presidentes se reunirá una vez al año previa convocatoria del Presidente del Gobierno, siendo ésta la que determinará el orden del día, la fecha y el lugar de la reunión. Ahora bien, conforme a lo preceptuado en su Reglamento Interno, podrán celebrarse reuniones extraordinarias cuando el Presidente del Gobierno las convoque, a iniciativa propia, o a petición de la mayoría de los Presidentes Autonómicos.

Con el propósito de introducir transparencia a las relaciones de cooperación en el Estado autonómico, se establece en el Reglamento de la Conferencia de Presidentes que tanto los acuerdos como las recomendaciones habrán de hacerse públicos. Los miembros de la Conferencia deberán trasladar los acuerdos y las recomendaciones, cuando corresponda, a los órganos competentes de sus respectivas instituciones.

3.2.2 LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES A TRAVÉS DE SUS REUNIONES.

La Conferencia de Presidentes, en sus diez años de existencia, se ha reunido cinco veces. En estas reuniones, tanto los asuntos tratados como los logros obtenidos han sido muy dispares. Así, a una esperanzadora primera etapa ha sucedido otra caracterizada por el abandono de la institución para tratar los problemas que afectan al Estado autonómico. Es significativo que, a pesar del carácter anual que han de tener sus reuniones, la Conferencia de Presidentes no se convoca desde 2012.

De este modo, en la I Conferencia de Presidentes, celebrada el 28 de octubre de 2004, se institucionalizó la Conferencia, se analizó la financiación sanitaria del Servicio Nacional de Salud y se consensuó el mecanismo de

participación de las CCAA en la Unión Europea. En la II Conferencia de Presidentes, celebrada el 10 de septiembre de 2005, se logró, igualmente, un importante acuerdo entre el Estado y las CCAA en materia de financiación sanitaria, que supuso una aportación estatal de más de seis mil millones de euros para los ejercicios 2006 y 2007. A su vez, en la III Conferencia de Presidentes, reunida el 11 de enero de 2007, se consensuó un Documento Conjunto sobre Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, se acordó la creación de las Conferencias Sectoriales del Agua y de Inmigración y se creó un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Reglamento de la Conferencia de Presidentes.

La IV reunión de la Conferencia de Presidentes, celebrada el 14 de diciembre de 2009, a la que asistieron por primera vez, como invitados, representantes de los agentes sociales, supuso un punto de inflexión respecto de la progresiva tendencia a la colaboración que hasta ese momento había caracterizado a esta institución. De este modo, aunque la IV Conferencia de Presidentes sirvió para aprobar su Reglamento interno y sendas declaraciones sobre la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea para 2010 y sobre violencia de género, fue incapaz de alcanzar acuerdos en asuntos estratégicos para el eficiente funcionamiento del Estado autonómico, como lo son el empleo, la economía sostenible, la agricultura, la ganadería, la pesca y la política hidráulica, todos ellos planteados en dicha reunión³⁴.

³⁴ Los asuntos tratados en las reuniones de la Conferencia de Presidentes pueden consultarse en la web: <http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html> (fecha de consulta: 6 de agosto de 2015).

Con incumplimiento de las previsiones temporales contenidas en su propio Reglamento interno -que establece el carácter anual de este órgano- y en un escenario caracterizado por la crisis económica y el cuestionamiento social del propio Estado de las autonomías, el 2 de octubre de 2012 se celebró la V Conferencia de Presidentes, última de las convocadas hasta este momento. En la misma, se alcanzó un gran acuerdo en torno a la necesaria cooperación de las diferentes Administraciones Públicas para cumplir las obligaciones asumidas por España como consecuencia de su pertenencia a la Unión Europea y a la Zona Euro.

3.3. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS.

Aunque de la lectura de los Estatutos de Autonomía recientemente reformados parece concluirse que la colaboración intergubernamental sigue siendo la gran asignatura pendiente en el Estado de las Autonomías, al no haberse avanzado significativamente en relación con los antiguos Estatutos para favorecer el establecimiento de relaciones cooperativas, si analizamos lo ocurrido en la práctica observamos que, coincidiendo en el tiempo con este proceso de reformas estatutarias, se ha producido un cambio de tendencia en el ámbito de la cooperación horizontal en España.

De una parte, los convenios entre CCAA, casi inauditos en la práctica política española, han experimentado un notable incremento a partir de 2006³⁵. De otra parte, en 2008, se produce un novedoso acontecimiento de especial trascendencia en el ámbito de la cooperación horizontal. Nos referimos a la

³⁵ Vid. GARCÍA MORALES, M. J., “Los nuevos Estatutos...”, cit, p. 414.

reunión que se celebró en Zaragoza entre las CCAA que habían reformado sus Estatutos, y que dio origen a la iniciativa denominada *Encuentros entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*, germen de la actual Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, que, aunque nació con la aspiración de promover en su seno una Conferencia de Presidentes Autonómicos, este objetivo aún no se ha alcanzado³⁶.

3.3.1 PRECEDENTES.

Con el objetivo de incrementar las relaciones entre las CCAA y profundizar en el proceso de transferencias de nuevas competencias, a iniciativa del Gobierno de la Comunidad Autónoma Aragón, se reúnen en Zaragoza, el 9 de julio de 2008, una alta representación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Castilla y León y, por supuesto, Aragón, que actúa de Comunidad anfitriona. En esta reunión se acordó dar continuidad a estos Encuentros para profundizar en el desarrollo autonómico. De ese modo, se introduce en el Estado autonómico una institución para la cooperación horizontal multilateral similar a las existentes en otros Estados federales.

Para sorpresa de muchos, los Encuentros no tardaron en dar sus primeros frutos. Ya en el III Encuentro de Comunidades Autónomas, celebrado en Valladolid

³⁶ La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas contaba con una página en Internet muy completa, de la que hemos extraído gran parte de la información que aportamos en este trabajo: <http://comunidadesautonomas.org>. Sin embargo, en el momento actual no está operativa. Sobre este órgano, vid. [<http://www.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla100/1284215577850// / />] (consultado el 6 de agosto de 2015).

el 23 de febrero de 2009, se aprobaron los dos primeros acuerdos, así como las Normas de funcionamiento.

Conforme a dichas normas rectoras del funcionamiento, los Encuentros se configuran, de igual manera que la Conferencia de Presidentes, como un instrumento político. Por ello, los acuerdos, que habrán de adoptarse por unanimidad, no generan vinculación jurídica alguna. Tan solo suponen un compromiso de las CCAA afectadas de iniciar la tramitación, por el procedimiento que determine su normativa aplicable, hasta que, concluida ésta, puedan ser suscritos por todas. Además de los acuerdos, se contempla la posibilidad de que en los Encuentros se aprueben declaraciones políticas.

Desde su creación en 2008, se celebraron ocho Encuentros, en los que se aprobaron seis declaraciones y se acordaron once convenios o protocolos³⁷. A través de estos instrumentos, fruto de la voluntaria cooperación horizontal entre CCAA, se ha conseguido plasmar posicionamientos conjuntos en temas tan relevantes como la incidencia de la fijación de bases estatales en el sistema de distribución de competencias, la participación de las CCAA en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, la función del Senado o la incidencia de la actividad subvencional del Estado en el sistema de distribución de competencias-

3.3.2 LA CONFERENCIA DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS.

³⁷ Una relación de las declaraciones políticas y de los convenios impulsados por los Encuentros de Comunidades Autónomas nos la brinda DE PEDRO BONET, X., "La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2010*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2011, pp. 108-112.

Con el objetivo de consolidar un marco institucional y orgánico que promoviese la colaboración política y administrativa entre las CCAA de cara a celebrar una Conferencia de Presidentes Autonómicos, las Comunidades integrantes de los Encuentros –todas excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco- acordaron, en el VIII Encuentro, celebrado en Santiago de Compostela el 25 de octubre de 2010, la creación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, aprobando en ese mismo acto sus Normas de organización y funcionamiento.

La Conferencia se constituye como instrumento voluntario de cooperación política y administrativa en el ámbito de las competencias de las CCAA y como foro de diálogo entre las mismas, para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico en beneficio de los ciudadanos. Para ello se fijaron como principales objetivos el impulsar la colaboración de las CCAA en el ámbito de sus competencias y de éstas con el Estado central y facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes Autonómicos.

Este último objetivo tiene una especial relevancia. La constitución de una Conferencia de Presidentes Autonómicos supondría la institucionalización de un órgano interautonómico de cooperación semejante a los existentes en otros Estados federales, como la *Ministerpräsidentenkonferenz*, o reunión de los Presidentes de los *Länder*, en Alemania, o la Asociación Nacional de Gobernadores, en los Estados Unidos. Esta iniciativa podría servir de base para dar un paso en la configuración de una conferencia horizontal de presidentes autonómicos, que se ajustaría de al carácter presidencialista del sistema

parlamentario autonómico que ha situado a los Presidentes en su centro de gravedad, ya que es a ellos a los que les corresponde la dirección política en sus respectivos ámbitos. Por otra parte, sería perfectamente compatible con la Conferencia de Presidentes convocada por el Presidente del Gobierno ya que debería articularse alrededor de las competencias autonómicas y de aquellos asuntos de interés para las Comunidades Autónomas.

Atendiendo a su doble condición de foro de diálogo y de instrumento de cooperación, en la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, éstas podrán tanto deliberar sobre cuestiones políticas de interés común como adoptar acuerdos.

En cualquier caso, dada su naturaleza política, los acuerdos adoptados en la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas no producirán obligaciones jurídicas, solo constituirán compromisos políticos de realizar, conforme al Derecho autonómico propio, las actuaciones pertinentes para que resulten eficaces.

Por último, respecto a las relaciones de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas con el Estado, las Normas de organización y funcionamiento, además de contemplar la posibilidad de invitar al Gobierno de la Nación a las reuniones y comprometerse a informarle de sus resultados, recogen expresamente la voluntad de la Conferencia de promover la coordinación con los mecanismos de cooperación vertical del Estado. Este aspecto resulta especialmente importante, ya que denota la voluntad de las CCAA de promover un verdadero sistema de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico.

La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas celebró su reunión constitutiva el 21 de marzo de 2011, en Santander. En ella se aprobó una Declaración Institucional en la que se defendió la validez del modelo autonómico como instrumento de futuro, y se resaltó su papel coprotagonista, junto al Estado, en el desarrollo económico y social de España, subrayando que el Estado de las Autonomías ha contribuido a que los ciudadanos tengan unos servicios públicos de mayor calidad, una mejora en la distribución de la riqueza entre los distintos territorios, una mayor cohesión social y más igualdad entre los españoles.

Sin embargo, a pesar de la voluntad rotunda de colaboración de las CCAA con el Estado central para mejorar el funcionamiento del Estado Autonómico que emana de la Declaración de Santander, la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas , tras su reunión constitutiva de 2011, no ha vuelto a convocarse. El camino hacia una Conferencia de Presidentes Autonómicos se nos antoja en este momento bastante incierto.

4. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES EN ESPAÑA ¿UN INTENTO FEDERAL FALLIDO O UNA INICIATIVA INCIPIENTE?.

Como hemos tenido la oportunidad de comprobar a lo largo de este estudio, a diferencia de lo ocurrido en otros países con sistemas territoriales descentralizados, la colaboración intergubernamental a través de órganos institucionalizados dentro del Estado autonómico ha sido escasa, tanto en el ámbito vertical como en el horizontal.

La consecuencia de la inexistencia de un sistema eficiente de cooperación en un Estado altamente descentralizado como es el español ha sido que, en la práctica, la auténtica cooperación en el Estado autonómico se ha desarrollado en el ámbito informal –sin duda motivada por criterios de necesidad-, articulándose bilateralmente mediante encuentros entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes autonómicos o mediante la negociación entre las cúpulas políticas de los dos grandes partidos políticos estatales, quedando la cooperación institucionalizada –especialmente la de carácter multilateral- para cuestiones de alcance menor y, en todo caso, sectorial.

Este sistema, aunque ha resultado útil para consolidar el modelo autonómico, en nada favorece a un adecuado, transparente y coherente funcionamiento del Estado autonómico, ya que genera, en muchos casos, sensación de quiebra de los principios de igualdad y solidaridad entre las diferentes Comunidades Autónomas, base de la lealtad constitucional que ha de regir la actuación de cualquier Estado compuesto³⁸.

Esta situación, sin embargo, experimentó un profundo cambio con los procesos de reformas estatutarias iniciadas a partir de 2004. En este sentido, a pesar de que la bilateralidad se convierte en el eje fundamental para la cooperación en los nuevos Estatutos de Autonomía, éstos incluyen, sin excepción, el principio de lealtad institucional que, de ese modo, han pasado a formar parte

³⁸ Vid. RUIZ GONZÁLEZ, J. G., “La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: Situación y perspectivas”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, p. 297, 2012.

del bloque de la constitucionalidad, y reconocen la necesidad de cooperar multilateralmente en el ámbito del Estado autonómico.

A este cambio de tendencia responde, igualmente, la introducción en la práctica política española de dos mecanismos de cooperación propios de los sistemas federales cooperativos: la Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

No cabe duda de que, tanto la Conferencia de Presidentes como la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, que surgió con el objetivo de propiciar una Conferencia de Presidentes Autonómicos, han venido a cubrir un vacío existente en el sistema de cooperación institucional del Estado español, incorporando dos instituciones ajenas a su tradición política. Sin temor a equivocarnos, podemos señalar que con su institucionalización se trató de dar un impulso federal en materia de relaciones de colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí.

Como antes indicamos, la Conferencia de Presidentes solo se ha reunido cinco veces en sus más de diez años de existencia, siendo escasos los acuerdos alcanzados. El hecho de que sea ésta una iniciativa vertical y no un instrumento surgido de una necesidad sentida por las CCAA, como lo fue en su origen en Alemania o Estados Unidos, está dificultando notablemente, a nuestro entender, su consolidación. Ahora bien, la ausencia de una auténtica cámara de representación de las Comunidades Autónomas, unido a las dificultades que para la cooperación plantea el mecanismo de las Conferencias Sectoriales, hace necesaria la existencia de un órgano a través del cual, los poderes territoriales del

Estado -central y autonómicos- puedan colaborar mutuamente en un escenario fundado en el deber general de colaboración intergubernamental del que la lealtad institucional es uno de los elementos esenciales. Sin embargo, a pesar de su necesidad para dar cumplimiento al deber general de cooperación intergubernamental que emana de la CE, desde 2012 no ha sido convocada por el Presidente del Gobierno Central, ni tampoco solicitada su convocatoria por la mayoría de los Presidentes autonómicos. Y ello, a pesar de que existen problemas de calado que afectan al Estado autonómico en su conjunto –desafío soberanista de la Comunidad Autónoma de Cataluña, modelo de financiación autonómica o reparto solidario del agua, por citar algunos- que requerirían el debate conjunto de todos los actores políticos, ya que afectan a esencia del propio Estado.

La situación es diferente respecto de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Esta institución surgió de una voluntad de cooperación de las Comunidades Autónomas que en 2008 habían reformado sus Estatutos de Autonomía y que se concretó los Encuentros entre Comunidades Autónomas. Durante esta andadura, el número de Comunidades Autónomas integrantes y la cantidad e importancia de los convenios y protocolos suscritos y de los asuntos tratados en ella se fue incrementando progresivamente. Sin embargo, tras este esperanzador inicio, la reunión de 2010 fue la última en realizarse y, desde entonces, no ha vuelto a ser convocada. El objetivo de promover una Conferencia de Presidentes Autonómicos aparece hoy como inalcanzable.

Nos encontramos, por tanto, con dos instrumentos novedosos de cooperación en el Estado autonómico que tras dar sus primeros pasos parecen

languidecer. Lo que ahora cabe plantearse son las causas que han llevado a que instituciones solidamente implantadas en otros Estados descentralizados y que vienen a cubrir un vacío en el modelo de cooperación intergubernamental en España no hayan llegado a consolidarse.

Sin duda, disponer de un marco constitucional que consagrara el principio de colaboración intergubernamental y eliminara las trabas a la colaboración entre los distintos poderes territoriales podría ayudar a consolidar su institucionalización en un país como España, donde aún no está arraigada la cultura de la cooperación. Incluso, algún sector doctrinal ha llegado a plantear la posibilidad de que las Conferencias de Presidentes se reconociesen constitucionalmente o que se elaborase una Ley Orgánica reguladora de las relaciones de cooperación en el Estado autonómico en la que se regulasen estos órganos de colaboración intergubernamental³⁹.

En este sentido, coincidimos plenamente con la posición del Consejo de Estado⁴⁰ respecto de la inconveniencia del reconocimiento constitucional de las Conferencias de Presidentes. Y ello, por la propia naturaleza de tales reuniones y la necesaria flexibilidad de su régimen. La negociación entre los Presidentes de las CCAA a fin de alcanzar posiciones comunes y con el Presidente del Gobierno para llegar a acuerdos y directrices que faciliten la cooperación son muy convenientes, pero su éxito y eficacia dependen de la voluntad política existente al

³⁹ Vid. DOMÍNGUEZ GARCÍA, F., "La Conferencia...", cit., pp. 9-10.

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO, *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, 2006. Disponible en Internet: <http://www.consejo-estado.es/transparencia/files/CONSTITUCION.pdf>, pp. 261 y ss.

respecto y de la conciencia de la necesidad de una actuación conjunta, más que de su plasmación en el Texto Constitucional o en una ley.

Las declaraciones de apoyo al Estado autonómico aprobadas tanto en la I Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, celebrada el 21 de marzo de 2011 en Santander, como en la V Conferencia de Presidentes, reunida el 2 de octubre de 2012, apuntan en la dirección correcta. En ellas, no solo se defendió la validez del Estado autonómico como instrumento de futuro, sino que se proclamó la necesidad de que los distintos poderes territoriales del Estado autonómico ejerzan sus competencias constitucionales desde la lealtad institucional.

Mejorar las relaciones de cooperación intergubernamental es uno de los grandes objetivos a alcanzar por el Estado autonómico y, en cierto modo, es la prueba que tiene que pasar para acreditar su madurez organizativa⁴¹. Para ello, lo verdaderamente importante es la voluntad de colaborar de todas las partes, superando los celos y asumiendo el deber de cooperación, que, lejos de limitarles sus competencias, les permite ejercerlas con mayor eficacia en beneficio de los ciudadanos.

Resulta indiscutible que las Conferencias de Presidentes son instrumentos útiles para canalizar esta voluntad de colaboración intergubernamental. En este sentido, su incorporación a la praxis política española constituyó todo un acierto. Sin embargo, ni en el ámbito vertical ni en el horizontal, transcurridos más de diez

⁴¹ Vid. ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Madrid, Civitas, 2005, p. 49.

años desde su incorporación a la práctica política española, aún no están consolidadas. La realidad pone de manifiesto que los grandes problemas que afectan al estado autonómico siguen dirimiéndose al margen de estos órganos de cooperación, especialmente a través de las cúpulas de los grandes partidos políticos. A día de hoy, la cooperación intergubernamental sigue siendo una de las asignaturas pendientes del Estado de las Autonomías.

.Sin duda, las Conferencias Intergubernamentales son cauces adecuados para actualizar permanentemente ese gran pacto de convivencia en común que es la base de los sistemas federales y que tiene como principio rector el deber general de cooperación intergubernamental que emana del propio Texto Constitucional español. Ahora bien, el requisito necesario para su consolidación es que tal voluntad política sea realmente sentida por todos los actores –Estado central y Comunidades Autónomas- y que ésta se plasme en el impulso de estos órganos de colaboración.

Reforzar los mecanismos de colaboración en el Estado autonómico es una necesidad incuestionable. Sin duda, España está abocada a una reforma constitucional tendente, entre otras cuestiones, a dar un impulso federal al modelo de organización territorial. Configurar el Senado como una cámara legislativa auténticamente territorial, definir más nítidamente de las competencias del Estado central y de las CCAA y proclamar expresamente el deber general de colaboración entre los diferentes ámbitos de poder, son reformas que comparten la mayoría de las fuerzas políticas españolas. En este contexto, las Conferencias de Presidentes

se hacen absolutamente necesarias para canalizar la cooperación y cohesionar el Estado autonómico.

Pero si ello sería así en un futuro que predecimos cercano, más relevante es aún su papel en el escenario español actual, carente de otros foros multilaterales de dialogo y acuerdo entre los dos niveles de gobierno. Retomar el camino de la cooperación intergubernamental se hace imprescindible en el escenario político español. Por ello, la convocatoria anual de la Conferencia de Presidentes con carácter anual, conforme establece su reglamento de funcionamiento, y la constitución por las CCAA de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, serían dos pasos necesarios para que estos instrumentos de cooperación recuperen el vigor y, con ellos, la colaboración intergubernamental en España.. En juego está no solo la pervivencia de las Conferencias Intergubernamentales en España, sino también, posiblemente, la propia subsistencia del Estado autonómico en los términos configurados por la Constitución de 1978.