

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES: ¿HACIA UNA COOPERACIÓN ENCORSETADA?

GONZALO G. CARRANZA

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid*

TRC, n.º 51, 2023, pp. 481-509
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. La Conferencia de Presidentes: razón de ser, alusiones al Derecho comparado y adopción en España. III. La Conferencia de Presidentes en España: una (sucinta) aproximación. IV. Evolución del régimen jurídico de la Conferencia de Presidentes. V. Algunos asuntos de relieve del régimen jurídico de la Conferencia de Presidentes. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En los Estados políticamente descentralizados como el nuestro, la cooperación entre el ente central y los intermedios, al formar parte de su propia esencia, deviene imprescindible. Dicha cooperación se lleva a cabo por medio de órganos y convenios de distinto tipo y alcance. Entre los primeros destaca, por su condición neurálgica, la Conferencia de Presidentes, cuya génesis tuvo lugar en países germanoparlantes, modelo que sirvió de base para la construcción, en estas latitudes, de un órgano con tantas similitudes como diferencias.

En contraste con lo ocurrido en los países modelo, en España se ha avanzado bastante en el régimen jurídico aplicable a este órgano de cooperación política cuyo reconocimiento tiene ya raigambre legal, que no constitucional. El objetivo de este trabajo es, precisamente, estudiar la evolución de su regulación para confirmar si un avance en términos normativos puede suponer una limitación de las posibilidades cooperativas. Para hacerlo se presentará, en primer lugar, un marco teórico general en el que se explicarán los propósitos de este tipo de

Conferencia, prestando especial atención a las características más resonantes de los casos alemán y austríaco. Se realizará, luego, una sucinta introducción a la Conferencia española, que servirá tan solo de preámbulo para ingresar inmediatamente en la evolución y en algunos asuntos de relieve del régimen jurídico de la Conferencia, desde 2009 a 2022, año en el que se aprobó su último Reglamento.

II. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES: RAZÓN DE SER, ALUSIONES AL DERECHO COMPARADO Y ADOPCIÓN EN ESPAÑA

1. Las Conferencias como forma de participación multinivel en los Estados compuestos cooperativos

La evolución de los federalismos hacia una concepción cooperativa supuso la eclosión de distintas formas destinadas a materializar la colaboración entre el Estado y los entes intermedios, así como de estos entre sí. La filosofía general que subyace a este modelo, que poco a poco se fue extendiendo en la mayoría de las formas territoriales compuestas, es que deben existir puntos de conexión en la gestión de las competencias compartidas o concurrentes.

Como resultado del avance del cooperativismo han surgido una serie de relaciones intergubernamentales que canalizan diversas formas de encuentro (verticales, horizontales, multiniveles). Dichas relaciones se encauzan generalmente por medio de instituciones que congregan a altos cargos representativos de los distintos gobiernos o a funcionarios altamente especializados con el objetivo de administrar eficaz y eficientemente competencias compartidas. No hay que olvidar que estas relaciones pueden concretarse, además, mediante la suscripción de convenios, acuerdos o protocolos¹, formas sobre las que no profundizaré, al sobrepassar el objeto de estudio de este trabajo.

¹ La Constitución contempla a los convenios y acuerdos como formas de cooperación horizontal. Los primeros versan sobre la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas; los segundos están abiertos de modo más general a los demás supuestos que no constituyan, propiamente, gestión y prestación de servicios propios. La distinción entre unos y otros no es clara, pero sirve para marcar el procedimiento a seguir ante las Cortes: respecto de los primeros, solo habrá que comunicarlos; sin embargo, los segundos requerirán la autorización de las Cortes Generales. Pero esto no es todo: la Constitución establece, además, que los Estatutos de Autonomía deberán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades podrán celebrar este tipo de convenciones, lo que ha dado lugar a un elevado número de regulaciones no del todo coincidentes. Para profundizar en el asunto que, como se ha señalado, excede los límites de este artículo, recomiendo consultar González García (2011). Desde mi humilde punto de vista, el trámite parlamentario que las Comunidades han de seguir para culminar el proceso convencional ha devenido excesivo para esta figura, lo que en cierta forma puede ser causa de su escasa utilización: desde 1978 a estos días se han suscrito poco más de 100 convenios y acuerdos del art. 145.2 CE.

Sin lugar a duda, dentro del universo cooperativo institucional, las Conferencias ocupan un lugar destacado. Se trata, por lo general, de órganos que congregan a representantes del Gobierno central y de los Gobiernos de los entes intermedios, con una agenda en común y con el propósito de potenciar la cooperación o la coordinación, según el caso. Podría decirse que esta es la característica común a todas las Conferencias, pues su configuración va mutando según las necesidades estatales, limitándose en algunos casos a encuentros de naturaleza técnica o impulsando, en otros, las dinámicas de cooperación política.

Desde mi humilde punto de vista, las Conferencias ocupan una posición relevante en los modelos territoriales compuestos dado que su ámbito de actuación supone una profundización de la participación de todos los actores en la toma de decisiones que afectan al conjunto del Estado. Se trata de una esfera estrictamente ejecutiva, que vincula a los distintos gobiernos tanto en momentos de estabilidad como de crisis, para tratar de encontrar y adoptar respuestas comunes que solucionen problemas estructurales o coyunturales. Las Conferencias son, al mismo tiempo, catalizadoras de lealtad territorial (federal, autonómica), ya que a la vez que potencian la cooperación horizontal o multilateral, funcionan como espacios que procuran reducir (que no, lamentablemente, erradicar) la conflictividad por medio de sistemas de adopción de decisiones participativos basados en mayorías reforzadas o en unanimidad. Forman parte, en definitiva, del esquema de relaciones intergubernamentales propias de los modelos compuestos de las que son, simultáneamente, protagonistas.

De lo hasta aquí expuesto surge que el modelo de Conferencias, con notas sustantivas comunes, es bastante heterogéneo según el Estado que se trate. Sin embargo, en términos generales podría decirse que existen tres categorías.

En un primer nivel, empezando desde abajo hacia arriba, se encuentran las Conferencias Sectoriales, destinadas a la cooperación o coordinación en asuntos competenciales (de acuerdo con la naturaleza de la competencia) que afectan a determinadas carteras. Dependiendo del Estado, no resulta extraño que existan en gran número y que su relación varíe con el tiempo². Usualmente, congregan al segundo nivel de responsabilidad gubernamental: Ministros/as (o Secretarios/as) estatales y Consejeros/as (o Ministros/as) de los entes intermedios.

Los protocolos, por su parte, no están recogidos en la Constitución. Por el contrario, se trata de una figura poco regulada, por medio de la cual puede evadirse el engorroso trámite parlamentario de los otros instrumentos convencionales siguiendo el mismo fin: propiciar la cooperación horizontal. Con independencia de que pueda existir un cierto *overlapping* jurídico, ha resultado ser una figura avalada por el TC (*vid.* STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 3), deviniendo en «el instrumento preferido por las CC.AA: para formalizar entre ellas relaciones de cooperación interautonómicas, lo que suscita hasta qué punto pueden ser a veces la ‘puerta trasera’ para esquivar las garantías públicas de la regulación constitucional y la también compleja regulación estatutaria para suscribir un convenio entre CC.AA., a los efectos del art. 145.2 CE» (García Morales, 2017: 220).

2 En nuestro país, por ejemplo, llegan hasta las cincuenta, frente a otros países, como Alemania o Austria, donde el número es significativamente menor.

En un segundo nivel se encuentra la Conferencia destinada a potenciar la cooperación horizontal. Por esta razón, su composición se limita a los Presidentes/as o Gobernadores/as de los distintos entes intermedios, sin la participación del Ejecutivo central. Persiguen lograr una voz común en asuntos que afectan a sus competencias, lo que tiene sus ventajas (por ejemplo, el peso de una posición única defendida frente al órgano central), pero también sus inconvenientes (entre ellos, el entrecruzamiento o enmarañamiento de decisiones que pueden derivar, *de facto*, en un bloqueo de la gestión federal³).

Por último, en un tercer nivel surge la Conferencia que reúne a todos/todas los/las titulares de los Ejecutivos central e intermedios, a modo de cúspide del sistema de Conferencias. Su correcto funcionamiento y engranaje puede suponer un avance en términos cooperativos, con la correspondiente réplica en ámbitos más técnicos.

Pero antes de cerrar este epígrafe netamente introductorio, no debe pasarse por alto la existencia de numerosos órganos intermedios que conectan el trabajo y la agenda de las distintas Conferencias: Comisiones, Grupos de Trabajo o Secretarías permanentes. Es que la cooperación política y técnica se nutre de la labor de un buen número de funcionarios que aportan, por la esencia de su labor, una nota de estabilidad a un ámbito normalmente fluctuante.

2. Los precedentes directos de la Conferencia de Presidentes española: Alemania y Austria

Como es sabido, el sistema autonómico español ha tomado como referencia otros Estados adscritos al modelo federal tanto para su construcción como para la creación de nuevas instituciones que suscitasen mejoras en su posterior funcionamiento. Resulta sabido, además, que el nacimiento de la Conferencia de Presidentes en España tuvo particularmente en cuenta dos de los espejos en los que se refleja el sistema: Alemania y Austria⁴. Creo conveniente detenerme siquiera un momento en las Conferencias de estos dos países: su análisis será de sumo provecho para evaluar el régimen jurídico de la institución española.

En Alemania, la Conferencia constituye un espacio por definición destinado a la cooperación horizontal, esto es, entre los/las Gobernadores/as de los

3 En la literatura alemana este fenómeno se denomina «*Politikverflechtung*». Para profundizar, recomendando consultar Wachendorfer-Schmidt (2003).

4 La alusión a los «espejos» responde a Solozábal Echavarría (2014). No desconozco que existen otros modelos de Conferencias en el Derecho comparado que en cierta medida también influyeron en la forma que finalmente adoptó la Conferencia de Presidentes española. Sin embargo, su peso político y su trayectoria institucional más limitada llevan a que el enfoque se limite a Alemania y Austria. Las otras Conferencias a las que hago referencia son la Conferencia de los Cantones de la Confederación Suiza (*Konferenz der Kantonsregierungen*) y la Conferencia del Estado y las Regiones italiana (*Conferenza Stato-Regioni*).

distintos *Länder*; de hecho, supone un sistema de contrapeso de los entes intermedios frente al Gobierno central (Eppler, 2011: 6-7). Sin embargo, cuando la naturaleza de los asuntos a tratar o las necesidades coyunturales requieren necesariamente de su presencia, los/as Gobernadores/as invitan a la Cancillería Federal⁵. Su nacimiento es incluso anterior al de la República Federal y, salvo un corto periodo de tiempo en el que no funcionó para propiciar el desarrollo de las instituciones centrales, puede decirse que su actuación ha sido permanente⁶. Su permanencia no solo se entiende por su (prácticamente) ininterrumpida actividad, sino también por la regularidad de sus encuentros, que tienen lugar unas cuantas veces al año.

A nivel general puede decirse que la Conferencia de Presidentes alemana (*Ministerpräsidentenkonferenz* —MPK— o *Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder*) se caracteriza por su informalidad. Esto no solo se entiende desde el punto de vista normativo, por la ausencia de reglamentación o de reconocimiento legal o constitucional alguno⁷, sino también desde el punto de vista material: la filosofía que subyace a estos encuentros es que sean charlas absolutamente distendidas. Precisamente por esto la doctrina identifica sus reuniones como «conversaciones de chimenea» (*Kaminsgespräche*), dado el relajado ambiente que se respira en su seno (Lhotta y Von Blumenthal, 2015: 219).

Resulta importante destacar, además, algunos datos sobre el funcionamiento interno de la MPK⁸: 1) Su presidencia, rotatoria, dura siempre un año (de octubre a septiembre) y recae sobre alguno de los presidentes de los *Länder* en una secuencia establecida desde antaño que aporta absoluta previsibilidad; 2) No dispone de una oficina permanente en ningún *Land* ni tampoco tiene página web propia,

5 Así ocurrió recientemente con motivo de la requerida gestión coordinada de competencias fruto de la pandemia ocasionada por la Covid-19. Al respecto, recomiendo consultar Behnke (2022: 45-48).

6 No es momento de entrar en detalle sobre su historia. Sin embargo, para quien quiera indagar con mayor profundidad en el asunto, puede hacerlo consultando los apartados III a VI del epígrafe B de Scherer (2009). Asimismo, de forma bastante sintética (si se lo compara con Scherer), puede consultarse un texto ya clásico para entender la esencia de la MPK: Knoke (1966: 109-111).

7 Como acertadamente recuerdan Bocanegra Sierra y Huerco Lora (2005: 29), la única referencia que puede encontrarse a la Conferencia es el §31 del Reglamento del Gobierno Federal (*Geschäftsordnung der Bundesregierung*), que señala literalmente lo siguiente: «Los Presidentes de los *Länder* deben ser invitados personalmente varias veces al año por el Canciller Federal a reuniones conjuntas con el Gobierno Federal para discutir importantes cuestiones políticas, económicas, sociales y financieras y contribuir en contacto personal a una política uniforme a nivel federal y provincial». Al respecto, se ha dicho que «[e]ste precepto procede, sin apenas variaciones, del Reglamento del Gobierno aprobado bajo la vigencia de la Constitución de Weimar, el 3 de mayo de 1924. En esta convulsa etapa histórica, en la que el federalismo fue desdibujándose hasta desaparecer durante el nazismo, se celebraron distintas *Länderkonferenzen*, casi siempre de tipo vertical, es decir, por convocatoria del Canciller del *Reich*». Sin embargo, ha de destacarse que «[n]i el texto de esta norma, que puede resultar un tanto ingenuo (además de sorprender a más de uno por su apelación a la unidad política), permite comprender bien el funcionamiento real de la Conferencia, ni ésta se ajusta a aquél, pues en la práctica son mucho más importantes las reuniones horizontales de los Presidentes de los *Länder* y porque, por otro lado, las verticales lo son normalmente con el Canciller, no con el Gobierno Federal, como afirma el Reglamento».

8 Adaptado de Behnke (2022: 42-43).

sino que va cambiando (mudando física y virtualmente) según el Gobierno regional que ostente transitoriamente la presidencia⁹; 3) Como se adelantó, se celebran varias reuniones al año: mínimamente cuatro, dos en otoño y primavera (sin la presencia de la Cancillería) y dos en verano e invierno (por lo general, con su presencia); 4) Las órdenes del día de las reuniones se preparan con la participación de todos los *Länder* por medio de la Conferencia de los Jefes de las Cancillerías de los *Länder* o de los Senados de las ciudades libres (*Konferenz der Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder*) (Rudolf, 2008: 1022); 5) Las decisiones se adoptan por mayoría de 13 *Länder* sobre 16 (hasta 2004 se adoptaban por consenso), excepto en el caso de decisiones sobre el funcionamiento interno de la Conferencia, asuntos presupuestarias o creación de nuevos órganos de cooperación, que han de adoptarse siempre por consenso; 6) Las decisiones se canalizan por medio de declaraciones (*Protokollerklärungen*) de un determinado *Land* o de un grupo de ellos, por lo que resulta evidente que un elevado número de declaraciones supone que el consenso interno ha sido sumamente difícil de alcanzar, lo que puede adelantar algún conflicto posterior; y 7) Desde 2019, las decisiones de la MPK son públicas, pero no se recogen de forma centralizada en ningún portal.

En Austria, la Conferencia de Gobernadores/as (*Landeshauptmännerkonferenz* o *Landeshauptleutekonferenz*¹⁰) ha estado tradicionalmente ligada a la historia de la estructuración federal del Estado. De hecho, no sin razón puede decirse que este país sigue siendo federal gracias, en gran medida, a este tipo de instituciones que favorecen las relaciones intergubernamentales en el seno de un federalismo fuertemente centralista (Bußjäger, 2012: 310). Al carecer «de una institución federal de participación efectiva de los *Länder*, puesto que el *Bundesrat* austríaco, tanto por su composición como por su dinámica de actuación (absolutamente subordinada a la dinámica federal de partidos políticos) no cumple tal función», la Conferencia ha devenido en una «institución fundamental del sistema cooperativo» (Pernthaler, 2004: 5)¹¹.

Esta Conferencia promueve la cooperación entre *Länder*, cooperación que es, por definición, informal, voluntaria y consensuada. En relación precisamente con el carácter informal, se ha dicho que «[l]a ausencia de un estatus jurídico formal no repercute de ninguna manera en la eficiencia y en el rendimiento de la

9 Puede consultarse, a modo de ejemplo, la página de la MPK bajo la presidencia de Berlín 2022. *Vid. Die Ministerpräsidentenkonferenz* [consulta: 13.06.2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3NWEUiW>.

10 Las Constituciones de los *Länder* reconocen como cabeza del Ejecutivo a un *Landeshauptmann* (Gobernador). Así se indica, por ejemplo, en el art. 42.2 de la Constitución del *Land* de Alta Austria, (*Oberösterreich Landes-Verfassungsgesetz*) o en el art. 34.4 de la Constitución del *Land* de Baja Austria, (*Niederösterreich Landesverfassung*). La traducción por la que se opta en este trabajo es la de «Gobernador», antes que la de «Presidente». Cabe señalar, siquiera anecdóticamente, que, en la práctica, cuando la dirección del Ejecutivo del *Land* pesa sobre una mujer, se utiliza el femenino «*Landeshauptfrau*», de ahí que en la actualidad se hable de «*Landeshauptleutekonferenz*» (*die Leute*, personas) y no de «*Landeshauptmännerkonferenz*» (*die Männer*, hombres, varones), como se hacía en sus inicios.

11 En similar sentido, Bußjäger (2010: 7).

institución» (Büßjäger, 2017: 188). Sus características, en breves palabras, son las siguientes¹²: 1) Los/as Gobernadores/as se reúnen mínimamente cada seis meses; 2) La presidencia de la Conferencia es rotatoria entre los nueve *Länder*; 3) Cuenta, a diferencia de Alemania, con un órgano permanente que da seguimiento a la actividad del órgano: la Oficina de Enlace de los *Länder* (*Verbindungsstelle der Bundesländer*¹³); 4) La Conferencia adopta resoluciones y aprueba recomendaciones para el Gobierno Federal sobre asuntos comunes que sean de interés para los *Länder*, así como sobre aspectos que afectan a la coordinación horizontal; 5) Las decisiones se toman por unanimidad de sus miembros, asunto que «debería ser un obstáculo a la acción o a las posturas comunes, pero, en la práctica, las decisiones casi nunca son bloqueadas por los vetos» (Büßjäger, 2017: 188); 6) Estas decisiones son trasladadas al Gobierno Federal por medio de la Oficina de Enlace, institución sobre la que recae, además, su seguimiento (que suele ser bastante informal y depende, en gran medida, de la importancia política del asunto).

Al igual que en Alemania, la *Landeshauptleutekonferenz* es, por definición, un espacio de cooperación horizontal. Su naturaleza está en cierta medida ligada a la peculiar esencia del sistema constitucional austríaco ya que «los gobernadores de los *Länder* ejercen una mayor influencia cuando se debaten asuntos a nivel gubernamental en vez de en el ámbito parlamentario, lo cual también ilustra la importancia del ‘carácter ejecutivo’ de las relaciones intergubernamentales en Austria» (Büßjäger, 2017: 188). Pero cuando los asuntos a tratar en la Conferencia afectan a competencias estatales, se invita, por deferencia y practicidad (al igual que ocurre en Alemania), a la Cancillería Federal.

Como corolario de este apartado, me permito señalar dos premisas que han de guiar el análisis de los próximos epígrafes. En primer lugar, las Conferencias han sido desde luego exitosas en los federalismos alemán y austríaco ya que han logrado potenciar la cooperación horizontal y han diferido a momentos estrictamente necesarios o previamente planificados la participación del nivel central. En segundo lugar, son espacios que se caracterizan primordialmente por su informalidad y, en cierto sentido, como se ha dejado entrever, ha sido tal informalidad la que ha estimulado su eficacia, eficiencia y permanencia como mecanismo de relación intergubernamental. Esto no significa que las Conferencias alemana y austríaca no hayan sido mínimamente reguladas, pero a diferencia de lo que se verá

12 Adaptado de Büßjäger (2017: 287-288).

13 Hace tiempo ya, pero sin perder vigencia, Albertí Rovira (1986: 426) señalaba, respecto de la *Verbindungsstelle der Bundesländer*, que dicho «órgano general de coordinación, defensa y representación de los intereses de los *Länder* frente al *Bund*, y en la [el] que todos participan (...) constituye una verdadera tercera instancia, o instancia interpuesta entre en *Bund* y los *Länder*, aunque sólo ostente funciones deliberativas, consultivas e informativas, sin facultades ejecutivas propias. No obstante, en el peculiar sistema federal austríaco dicha iniciativa ha despertado significativos celos en el *Bund*. Buena prueba de ello constituye el hecho de que, mientras la *Verbindungsstelle* fue creada en 1960, no fue reconocida su existencia por el *Bund* hasta 1966».

en el caso español, dicha reglamentación ha sido tan (pero tan) mínima, que ha quedado relegada a un segundo plano, totalmente ajena a la discusión política¹⁴.

III. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES EN ESPAÑA: UNA (SUCINTA) APROXIMACIÓN

La Conferencia de Presidentes¹⁵ en España no nació a la par que el sistema autonómico: podría decirse que se constituyó en su madurez temprana, tras poco más de 25 años de vida. Su nacimiento coincidió con el inicio del proceso de reformas (o sustituciones) estatutarias, con la finalidad de propiciar nuevos espacios de cooperación en el seno del Estado. Pero su surgimiento, a diferencia de lo que ocurrió en Alemania y Austria, no vino impulsado por las Comunidades Autónomas, sino por la cabeza del Ejecutivo central¹⁶. Fue José Luis Rodríguez Zapatero, a la sazón Presidente del Gobierno, quien convocó la I Conferencia el 28 de octubre de 2004¹⁷. Esta realidad adelanta una nota que diferencia sustantivamente nuestra Conferencia de las otras que se han tomado como referencia: su naturaleza es la de órgano de cooperación vertical, si se apura, multilateral, pero no de cooperación horizontal. Si bien es cierto que vino a saciar una deuda pendiente del Estado autonómico, de contar con un «mecanismo que permitiese el diálogo político al más alto nivel entre el Estado central y las CCAA» (Gálvez Muñoz y Ruiz González, 2013: 239), también lo es que la cooperación horizontal ha quedado (y sigue, lamentablemente, quedando) preterida en nuestro sistema territorial¹⁸. Es que lo que prima, en España, «son las relaciones bilaterales

14 La MPK cuenta con un Reglamento del año 1992 (hasta esa fecha había funcionado sin reglamentación alguna). Dicho Reglamento no ha sido publicado; de hecho, es prácticamente secreto tan solo importa puertas adentro y nunca, hasta el momento, ha sido objeto de pleito alguno (Martens, 2003: 33). Por su parte, la *Landesbaupflechtungskonferenz* austríaca tampoco dispone de un Reglamento como tal, aunque sí dispone de uno su Oficina de Enlace, que «no se publica en ningún Boletín Oficial» (Bußjäger, 2017: 188).

15 Entiendo que su denominación debería ser, como en Alemania y Austria, «Conferencia de Presidentas y Presidentes». Sin embargo, atendiendo a la forma de su reconocimiento legal, optaré por referirme a la Conferencia en su denominación original.

16 Al respecto se ha señalado que «su aparición [la de la Conferencia de Presidentes] suscita algunas cuestiones con relación al contexto en que se ha producido su creación. La Conferencia de Presidentes surge en España porque está prevista en el punto del programa del partido político que gana las elecciones, un compromiso electoral que se ratifica en el discurso de investidura de Rodríguez Zapatero donde se liga la creación de este órgano a la mejora de los instrumentos de cooperación. Ese origen de la Conferencia constituye un hecho insólito en el panorama comparado —por lo menos europeo— donde este tipo de órganos aparecen por iniciativa de las propias instancias y como una necesidad sentida y, como tal, reivindicada de las mismas» (García Morales, 2006: 49).

17 Se ha calificado la creación de la Conferencia como «un hito significativo y positivo en la evolución del Estado Autonómico» (Tajadura Tejada, 2018: 551).

18 No desconozco que sí existieron intentos de crear una Conferencia horizontal. Aguado Renedo (2012: 186) relata que «en el VII Encuentro de Comunidades Autónomas, celebrado en La Rioja [en el año 2010], se acuerda por las diez reunidas allí impulsar 'una Conferencia de Presidentes sin Rodríguez Zapatero

entre el Gobierno central y los diferentes gobiernos autonómicos, uno por uno» (Aja, 2005: 826).

Esta institución aparece como «la instancia superior de diálogo entre los máximos responsables del poder político en España, para integrar la dinámica de las CCAA en las decisiones generales, tanto del Estado como de la Unión Europea» (Aja, 2006: 790). Sirve, así, para que «los Presidentes autonómicos puedan hacer valer sus puntos de vista en asuntos sobre los que no tienen competencias en sentido estricto (como las grandes cuestiones de Estado) o en los que su competencia no afecta al núcleo de la decisión, sino que se reduce a ser oídos (la planificación hidrológica nacional, por ejemplo), pero en los que su participación y su influencia son convenientes (y en algunos casos, incluso, necesaria) para que pueda alcanzarse una solución duradera y dotada de un respaldo político y social suficiente» (Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005: 69-70). Pero no solo estamos ante una instancia de diálogo a favor de la cooperación, sino también «de superación de las situaciones de bloqueo o de enfrentamiento que se produzcan en sus relaciones» (*Ibidem*: 65). Precisamente estas características son las que llevan a pensar que la Conferencia es (o, quizá, puede llegar a ser) un semillero de lealtad autonómica.

IV. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

1. De la necesaria informalidad inicial a la imperiosa necesidad de querer formalizarlo todo

Siguiendo la crónica realizada por Aja (2006: 792), la I Conferencia (2004) estuvo precedida por la visita a todos los Presidentes autonómicos del por entonces Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla. A tal visita se sucedieron una serie de reuniones con los Consejeros de Presidencia de las Comunidades Autónomas con el objetivo de poner sobre la mesa la institucionalización de la Conferencia que el Presidente del Gobierno posteriormente convocaría.

En aquel momento, «el Ministro [Sevilla] propuso que se realizara la reunión [de la Conferencia de Presidentes] sin reglamentación previa, que podría ser mejor aprobar cuando existiera alguna experiencia». Esta afirmación lleva inicialmente a pensar que el surgimiento de la institución venía ligado a la informalidad. Sin embargo, el propio Aja revela que, desde el Ministerio, ya se pensaba cómo se reglamentaría la Conferencia sin siquiera haberse celebrado un encuentro, probablemente tomando como referencia la experiencia práctica (que no

tal como hacen los países de tradición federal'. Este proyecto, sin embargo, no surtió éxito alguno. Para profundizar sobre este asunto puede consultarse, también, Gálvez Muñoz y Ruiz González (2013: 244-248).

reglamentaria) de los países analizados. Así, el futuro régimen jurídico incluiría «la asistencia exclusiva de los Presidentes, con el propio Ministro del MAP como Secretario, la periodicidad anual, la obtención de acuerdos de carácter político, en forma de recomendaciones (...) y sobre el ámbito del sistema autonómico, con una agenda que se fijara en reuniones previas de Consejeros de Presidencia» (Aja, 2006: 792).

La tendencia a querer regular la institución, al parecer, no era unánime en el seno del Ministerio con competencia en asuntos territoriales. Así surge de las ideas expuestas por Enrique Gómez Campo, por aquellos días Director General de coordinación autonómica del MAP, en un Seminario organizado por el *Institut de Dret Públic* de la *Universitat de Barcelona* (IDP) en julio de 2004, tres meses antes de la I Conferencia. Según señala el Informe elaborado y publicado con posterioridad al evento, Gómez Campo pensaba que inicialmente no se necesitaría regular la Conferencia por Ley, ni tampoco acordar reglamentación alguna. Tan solo serían necesarias —señalaba el Director General— «algunas reglas mínimas sobre las reuniones» (Aja, 2004b: 11).

Celebrada la I Conferencia el único compromiso al que llegaron los asistentes fue el de reunirse al menos una vez al año: nada se acordó en relación con la reglamentación de esta institución. Me permito adelantar desde ya que aquél acuerdo sería, en la práctica, uno de los más incumplidos.

La sensatez llevaría a pensar que la reglamentación de un instituto de este tipo debería llegar una vez la cooperación se hubiera institucionalizado¹⁹. Tras alcanzar dicha institucionalización, entendía Cámara Villar (2005: 124), «será necesario proceder a sentar las bases generales de su diseño, de acuerdo con las necesidades específicas de nuestro modelo de Estado». Es que, «no se trata (...) de aventurar reglamentismos, tan inoportunos precisamente en esta sede y en el comienzo de su andadura que, por fuerza y por prudencia, tiene que ser tentativa y flexible». Similar postura mantuvo Aja (2006: 795), para quien inicialmente la Conferencia debería quedar desprovista de reglamentación y recién, tras algunos encuentros, proceder a reglamentarla. En la misma línea, simultáneamente, García Morales (2006: 56) y, unos años más tarde, casi a la vez que se aprobaba el primer Reglamento, Ridaura Martínez (2009: 182-183).

Pero frente a aquella opción inicialmente planteada, la de comenzar informalmente y formalizar la Conferencia tras su efectiva institucionalización, surgió una doctrina minoritaria que encuentro totalmente acertada. Bocanegra Sierra y Huergo Lora (2005: 85-86), entendieron que «[t]iende a descartarse, casi siempre, en efecto, y sin reflexión alguna al respecto, la alternativa de no regular jurídicamente la Conferencia o, al menos, la discusión misma sobre si

19 Así, al menos, ocurre en otros Estados territorialmente compuestos: «En el Derecho Comparado (...) los instrumentos de colaboración suelen empezar a funcionar de manera informal y ulteriormente, la fuerza de los hechos ha llevado a su articulación jurídica *ex post*» (García Morales, 2006: 56).

es conveniente aprobar alguna clase de regulación formal de la misma. Constituye, sin embargo, un error rehuir ese debate, no sólo por mínimas exigencias de rigor jurídico (lo jurídico, conviene recordarlo, no comienza con las normas escritas ni se agota en ellas), sino también porque precisamente en este momento y en esta cuestión de la reforma del modelo autonómico, de lo que se trata es de ir más allá de una forma tradicional española de organizar el Estado, que tiene obvias limitaciones, y tomar seriamente en consideración la referencia de los Estados federales, no sólo en lo relativo a la terminología (el debate sobre el federalismo y la autonomía), también en lo que se refiere a las formas, incluidas las formas jurídicas». Por más que la cita sea extensa, creo conveniente cerrar el argumento de los autores dada su exquisita contundencia: «Desde este punto de vista, una primera y fundamental conclusión que ofrece el análisis comparado, es que las instancias del tipo de Conferencia de Presidentes pueden surgir y desarrollarse con gran vigor sin necesidad de estar reguladas formalmente; es más: es justamente allí donde surge una verdadera voluntad de reunirse (una *affectio societatis*) y una conciencia de la necesidad y conveniencia de la actuación conjunta, donde ésta prende, con el resultado secundario (y accidental) de que acaba siendo regulada».

La tendencia española a querer regularlo todo, como ocurrió también con la Conferencia de Presidentes, supone, según mi modesta opinión, una limitación de la dinámica cooperativa. Resulta, lamentablemente, una idea «anclada» en el erario jurídico-popular, que generalmente entiende que «la regulación podría coadyuvar a [la] institucionalización» (García Morales, 2006: 58). No hay que perder de vista que la naturaleza de esta institución es netamente política y, además, que sus acuerdos tienen la misma naturaleza. ¿Por qué, entonces, limitar o, mejor dicho, ceñir las posibilidades que brinda la voluntariedad, propia de la cooperación? Quizá, como se adelantaba, porque forma parte de la genética jurídica autóctona, cuya inclinación natural es querer regular más y más, como si mayor regulación supusiese mayor cooperación, cuando la experiencia demuestra todo lo contrario.

Desde la doctrina internacional del Derecho constitucional se ha pensado que este problema local en relación con las instituciones de cooperación tiene cierta justificación. Se trata de que los regímenes federales (compuestos) más contemporáneos (entre los que se encuentra España), que resultan de un proceso de devolución que llega como corolario del fin de una etapa dictatorial, tienden a crear muchas estructuras de interacción intergubernamental y a regularlas muchas veces sin necesidad por medio de reglamentos, de normas con rango de ley o, incluso, constitucionalizándolas (Poirier y Saunders, 2010: 3). Frente a estos regímenes se encuentran las federaciones más antiguas, en las que las instituciones que canalizan las relaciones intergubernamentales se adoptan solo ante una verdadera necesidad política, renegándose prácticamente de su regulación. Lo que subyace a este argumento es que, en Estados como el nuestro, la respuesta reguladora supone un freno a la posible tendencia centralizadora experimentada.

La informalidad de esta institución solo duraría tres encuentros. En la III Conferencia de 2007 (11 de enero), cuando aún no estaba institucionalizada, se acordó crear un Grupo de Trabajo para la elaboración del Reglamento que se aprobaría finalmente dos años más tarde.

2. 2009. El primer Reglamento

El 14 de diciembre de 2009, durante la IV Conferencia, se aprobó el primer Reglamento²⁰. Este hito diferencia nuestro órgano de otros del entorno: por un lado, se regula la Conferencia sin que su institucionalización esté afianzada y, por otro, dicha regulación se publica, para conocimiento general, en el Boletín Oficial. Se trata de una norma relativamente sucinta (tan solo nueve artículos²¹) que regulan diversos aspectos ciertamente sustantivos.

El primer Reglamento, cuyo grueso estuvo en vigor hasta 2022, incluía una definición del órgano (art. 1); sus funciones (art. 2); composición (art. 3); distintas reglas en relación con las reuniones y sede (art. 4); normas generales de funcionamiento (art. 5); las formas que adoptarían sus decisiones (art. 6); y una muy sucinta referencia a la posible creación de Comisiones y Grupos de Trabajo para asuntos de interés común (art. 7). Se regulaba, además, el Comité preparatorio (art. 8) y la cláusula general de unanimidad para la reforma del Reglamento (art. 9²²). El análisis *in extenso* de estos preceptos y sus modificaciones se realizará en el epígrafe destinado al Reglamento en vigor.

3. 2015: el reconocimiento legislativo

Con motivo de la derogación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común por la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), se reconoció legalmente a la Conferencia. Si bien no se llega a la constitucionalización pretendida por Tajadura Tejada (2018: 568)²³, lo cierto es que su existencia adquiere rango legal, con independencia de que estemos ante lo que prácticamente constituye una «convención constitucional»²⁴.

20 Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. Ministerio de Política Territorial.

21 La Orden TER/3409/2009 presenta una errata: el artículo 8 se repite, como tal, dos veces.

22 Que en el texto publicado aparece como el segundo art. 8.

23 Y, más recientemente, en Tajadura Tejada (2022: 79).

24 Así lo calificó Montilla Martos (2022: 77). La referencia a las «convenciones constitucionales» conecta con la tradicional definición de Vandelli (1982: 406): «reglas de conducta establecidas mediante un

En concreto, el art. 146 LRJSP²⁵ señala en sus dos apartados que la Conferencia es un «órgano de cooperación multilateral», que tiene por objeto «la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas» y que está asistido, para la preparación de sus reuniones, por un Comité preparatorio. Llama la atención que, en el marco de la LRJSP, la Conferencia pierda normativamente su condición de «máximo órgano de cooperación política»²⁶, quedando limitada a un carácter meramente multilateral, menos simbólico si se lo compara con los términos reglamentarios.

Lo escueto del precepto, que queda reducido a una mención casi anecdótica en la LRJSP, ha hecho que la doctrina administrativista haya relegado al órgano superior del sistema de conferencias a un nivel secundario: así lo confirma el escaso interés que ha despertado su análisis en distintos textos especializados²⁷.

Teniendo en cuenta la impronta apuntada, ligada a la tendencia de mayor regulación de los órganos intergubernamentales, puede resultar extraño que no se haya llevado gran parte del Reglamento a la LRJSP. Se trata, sin embargo, de una opción saludable en términos políticos y normativos. Es que la elevación (y consecuente congelación) de rango supondría la desposesión a los miembros de la Conferencia de su norma interna de funcionamiento (adoptada, cabe recordar, por su propia voluntad), quedando así su contenido sometido, de cara a cualquier modificación, incluso la más elemental, a la requerida intervención de las Cortes Generales. En definitiva, de todas las opciones posibles, la finalmente escogida (simple reconocimiento del órgano) ha sido, desde mi humilde punto de vista, la más acertada.

4. 2017: la modificación del Reglamento de 2009

En la VI Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017 se acordó modificar el Reglamento de 2009. En el Documento de acuerdos se señalaba que «[t]ranscurridos doce años desde su primera reunión, se hace necesario un nuevo impulso para dotar a la Conferencia de Presidentes de una institucionalización

acuerdo —que puede expresarse en un documento, aunque ello no sea necesario— concluido entre los operadores políticos, a nivel constitucional, para determinar la concreta ordenación de relaciones e instituciones previstas por la Constitución».

25 Ubicado sistemáticamente en la Sección 2ª «Técnicas orgánicas de cooperación», del Capítulo III «Relaciones de cooperación», del Título III «Relaciones interadministrativas».

26 Así lo señalaba el art. 1.1 del Reglamento de 2009, definición que no ha cambiado en el Reglamento en vigor.

27 Del reconocimiento legal de la Conferencia se ha dicho que «constituye una novedad en el ordenamiento jurídico español, en cuanto a su previsión formal y a la regulación legislativa (mínima)» (Sanz Rubiales, 2017: 2877). También, que se trata de una «importante instancia de colaboración intergubernamental» (Almeida Cerredá, 2017: 567). Asimismo, se ha reconocido a la Conferencia como un órgano de cooperación «relevante» (Gamero Casado y Fernández Ramos, 2018: 195). El poco interés del asunto se demuestra, también, con una mención que se limita a un comentario de un párrafo (Fernández Farreres, 2018: 324).

plena y para garantizar un funcionamiento operativo y una evaluación permanente de los acuerdos en ella adoptados»²⁸.

El Acuerdo, publicado también por Orden ministerial²⁹, disponía de tan solo dos apartados. El primero, sobre el que se volverá, se refería a la celebración anual de encuentros. El segundo venía a modificar el art. 8 del Reglamento de 2009, para cambiar la denominación del Comité preparatorio (a partir de ese momento, pasaría a llamarse «Comité preparatorio, de impulso y seguimiento»³⁰) y aclarar sus funciones.

Antes de cerrar este apartado, no quiero dejar de destacar un asunto desde mi punto de vista relevante. El art. 8 (9) del Reglamento de 2009 establecía que «[e]ste Reglamento se podrá modificar por acuerdo *unánime* de los miembros de la Conferencia»³¹. Esto supone, por la relevancia del asunto, una fundada excepción al art. 6.2 que señalaba que los Acuerdos se adoptarían por consenso de todos los miembros presentes, siempre que asistan dos tercios de los Presidentes autonómicos (13). Por esta razón, llama poderosamente la atención que el Reglamento se haya modificado sin la anuencia del *President* catalán y del *Lehendakari* vasco, que (deliberadamente) no participaron de aquella reunión. ¿Resulta, en consecuencia, una reforma válida?

5. 2022: la sustitución reglamentaria

En la llamada «Conferencia de La Palma» (XXVI Conferencia de Presidentes), celebrada el 13 de marzo de 2022, se modificó nuevamente el Reglamento dando lugar al texto actualmente en vigor. El hecho se produjo en el marco de la «nueva normalidad», salpicada por los efectos de la erupción del volcán Cumbre Vieja.

Como prefacio cabe destacar dos asuntos. El primero, que la modificación vino precedida de su anuncio por la Ministra de Política Territorial y Portavoz del Gobierno (comunicado oficial de prensa incluido), del que se hicieron eco numerosos medios³². Es que, en noviembre de 2021, tras algunas críticas de los/

28 El Documento, consultado el 15.06.2022, está disponible en: <https://bit.ly/3xQWZcn>.

29 Orden PRA/265/2017, de 23 de marzo, por la que se publica el Acuerdo por el que se modifica el reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

30 No hay que olvidar que el art. 146 LRJSP alude a este órgano tan solo como «comité preparatorio».

31 El destacado me pertenece.

32 A modo de ejemplo: *El Gobierno propone a las comunidades que la Conferencia de Presidentes se celebre al menos dos veces al año* [consulta: 22.06.2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3QBqR3T>; *El Gobierno prepara una reforma en el reglamento de la Conferencia de Presidentes* [consulta: 22.06.2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3OibNXp>; *El Gobierno prepara una reforma en el reglamento de Conferencia de Presidentes* [consulta: 22.06.2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3OyBF0Q>.

las Presidentes/as autonómicas por convocar el XXIV encuentro sin orden del día, el Gobierno pretendió calmar las aguas con esta modificación que entendía motivada por la necesidad de «modernizar» el Reglamento para que los encuentros fueran más ágiles y se llegara a mayores acuerdos. El segundo asunto para destacar es que, a ciencia cierta, no se produjo una modificación del Reglamento, sino su plena sustitución: así lo acredita la Orden ministerial publicada, que no modifica ciertos preceptos, sino que reemplaza la anterior regulación que, paradójicamente, no ha sido derogada³³.

El Reglamento de 2022 llegó tras una etapa sumamente compleja por todos conocida. La propagación del coronavirus desde finales de 2019 supuso, además de una crisis general, una prueba de estrés para el Estado autonómico. La compleja distribución competencial asumida por nuestro sistema y la acuciante necesidad de dar respuesta a una situación que aquejaba a todos por igual, trajeron como consecuencia el resurgir de la colaboración convencional e institucional. Por primera vez en mucho tiempo la cooperación y la coordinación se transformarían en técnicas clave para atisbar alternativas de solución, para discutir conjuntamente, Estado y Comunidades Autónomas, cómo gestionar una coyuntura desafiante y salir airosos de la crisis. El «resurgimiento» de la Conferencia de Presidentes es una de las consecuencias de este periodo, pero también lo es la intensa actividad desarrollada por las Conferencias Sectoriales, en particular el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS)³⁴. El indiscutible incremento de actividad de los órganos de cooperación puso en evidencia muchos problemas que, hasta el momento, no habían aflorado a la superficie. Entre ellos, el complejo sistema de adopción de acuerdos (y su consecuente vinculación) en el seno de las Conferencias Sectoriales, en particular del CISNS³⁵.

El comunicado de prensa es el siguiente: *Rodríguez: «Alcanzaremos acuerdos en la Conferencia de Presidentes porque Gobierno y comunidades autónomas vamos a trabajar en lo que nos une»* [consulta: 22.06.2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3bc86nn>.

33 Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes.

34 El año 2020 «destaca especialmente por la reactivación de la Conferencia de Presidentes autonómicos con un total de 17 reuniones a lo largo del año, así como por la hiperactividad de las conferencias sectoriales con un total de 166 reuniones. El total de reuniones realizadas a lo largo del 2020 superó, con gran diferencia, a la media de años anteriores situada entre 50 y 60 reuniones» (Caicedo Camacho, 2021: 349). En relación con las Conferencias Sectoriales, «[l]as altas cifras de reuniones totales en 2020 (ciento sesenta y nueve) (sic.) incluso se incrementaron levemente en 2021 (ciento setenta y cuatro), aunque catorce Conferencias Sectoriales permanecieron inactivas. La Conferencia de Presidentes, con «solo» dos sesiones (frente a diecisiete en 2020), volvió a una tónica parecida a la anterior de la pandemia, 'cediendo el testigo' en la gestión de la Covid-19 al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNAS), que, por ello, elevó nada menos que a 57 el número de sus reuniones en 2021 (...)» (Donaire Villa, 2022: 373).

35 A este respecto, las contradicciones existentes entre lo dispuesto en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y la Ley 40/2015 dieron lugar a un importante número de conflictos políticos y jurídicos entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas no alineadas, por su color, al gobierno nacional. Estas contradicciones, para las cuales se ofrecieron algunas posibles soluciones interpretativas (Velasco Caballero, 2020 y 2021: 41-54), no han sido objeto de especial atención por los

El nuevo Reglamento, aprobado durante la desescalada de la pandemia, incluye, por primera vez (y como lo hacen la mayoría de las normas de acuerdo con las Directrices de técnica normativa³⁶), un preámbulo con cinco apartados. En el primero, introductorio, se destaca que la Conferencia «se convirtió desde el principio en una pieza clave en el éxito del modelo autonómico». Asimismo, que la Conferencia «debe ser la clave de bóveda [del] sistema reforzado de cooperación entre Administraciones públicas», convirtiéndose en su «referente» natural, al ser el órgano superior que facilita el «ejercicio eficaz y leal de las competencias».

A partir del segundo apartado se destacan las principales innovaciones de la nueva redacción: el reconocimiento del formato electrónico como forma de participación de las reuniones; el procedimiento para la elaboración del orden del día; el incremento del número de encuentros anuales; la creación de nuevas estructuras administrativas estables; la relación entre la Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales; y el reconocimiento al Senado de un papel más protagonista en el funcionamiento de este órgano superior de cooperación.

La nueva Reglamentación incrementa el número de preceptos solo en dos (pasa de 9 a 11 artículos). Hay que destacar, sin embargo, que muchos de los preceptos incrementan considerablemente su contenido, dilatando, en definitiva, el régimen jurídico de la Conferencia.

De esta parte del Reglamento, que normalmente deja entrever las razones de ser de la aprobación o modificación de una norma, hay algo que llama la atención: las alusiones a la reactivación del órgano con motivo de la Covid-19 son, por lo pronto, escasas. No se actualiza la norma porque se hayan atisbado problemas de funcionamiento que requieran de cambios para articular, de mejor manera, la colaboración. Al contrario, se actualiza la norma por la necesidad de «reforzar nuestra arquitectura institucional» (Punto I del Preámbulo), tras diecisiete años desde su creación, adaptando este espacio de diálogo «a las nuevas necesidades con el objetivo de dotar a este órgano de más agilidad, pluralismo y continuidad en la toma de decisiones» (Punto II del Preámbulo). Resta, entonces, evaluar el régimen jurídico para comprobar si su avance en términos normativos ha supuesto una merma de la colaboración.

poderes públicos. Al respecto, no resulta menor el siguiente detalle: el Plan Anual Normativo 2022 para la Administración General del Estado (aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 2022) incluía, como proyecto propuesto por el Ministerio de Política Territorial, la «Ley del régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, de medidas de modernización administrativas y de mejora de las relaciones de colaboración de las Administraciones Públicas». Este Anteproyecto perseguiría modificar la LRJSP para «[d]efinir de forma más precisa los mecanismos de toma de decisiones en las Conferencias sectoriales y la vinculación de sus acuerdos» (*Vid. Plan Anual Normativo 2022, Administración General del Estado*, p. 79 [consulta: 21.01.2023]. Disponible en: <https://bit.ly/3WO7arq>). El texto, sin embargo, ha quedado preterido: no ha sido elevado en 2022 a consideración del Consejo de Ministros. La atención del Ministerio de Política Territorial ha estado puesta, en definitiva, en la modificación de las normas que afectan a la Conferencia de Presidentes, sujetas, eso sí, a la aprobación del órgano.

³⁶ Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

V. ALGUNOS ASUNTOS DE RELIEVE DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

1. Naturaleza, composición del órgano y funciones

Como se ha visto, el art. 1 del Reglamento establece que la Conferencia de Presidentes es el «máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla». Este precepto pone de relieve «la naturaleza política al más alto nivel» de este órgano, lo que «supone el punto fuerte y, al mismo tiempo, el hándicap de este foro» (Moreno Corchete, 2022: 174).

El precepto adelanta la composición de la Conferencia, desarrollada luego en el primer apartado del art. 3: el Presidente del Gobierno (que naturalmente la preside) y los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, quienes participan de los encuentros con voz y voto.

De sus reuniones participa, además (con voz, pero sin voto), la persona titular del Ministerio competente en materia de cooperación territorial, novedad introducida por el Reglamento de 2022. Es que en el Reglamento original el rol asignado a este/a Ministro/a era el de Secretario/a de la Conferencia (art. 3.2 del Reglamento de 2009). Ahora, esas tareas son asumidas por el Secretario General de la Conferencia de Presidentes (que también participa de los encuentros con voz, pero sin voto), cuyo nombramiento y cese tendrá lugar por acuerdo del Comité preparatorio, a propuesta de la persona titular del Ministerio competente en materia de cooperación territorial (art. 10.2 del Reglamento actual). No resulta intrascendente el proceso de nombramiento y cese de este cargo, sobre todo si se atiende que la propuesta responde al ente central, quedando relegadas las Comunidades y Ciudades Autónomas a la confirmación, por mayoría, de la propuesta. No se advierte, en este sentido, un incremento en la capacidad de toma de decisiones por parte de los entes subnacionales, uno de los objetivos que supuestamente perseguía la modificación del Reglamento (Punto III del Preámbulo). Es que tranquilamente podría ocurrir que una mayoría de entes subnacionales, ante una determinada propuesta efectuada por el Ministerio que no les satisficiera en términos políticos, presentaran una o varias candidaturas alternativas. Esta posibilidad, sin embargo, queda por fuera de la normativa actual, que inclina la balanza a favor del Estado.

El art. 1.2 del Reglamento, que no ha sufrido modificaciones, señala que «La Conferencia y sus miembros actuarán según el principio de lealtad institucional». Llama la atención, por un lado, que se haya rehusado el término «lealtad autonómica», más propio de una lealtad territorial adaptada al sistema español, similar al principio de «lealtad federal» alemán (*Bundestreue*). Por otro, resulta lógico que se haya optado por este tipo de «lealtad», habida cuenta de que es la forma que asumía el principio en el art. 4 de la Ley 30/1992, en vigor al momento de aprobar el primer Reglamento. Además, es la forma recogida en la actual

LRJSP, tanto como principio general de actuación de las Administraciones Públicas [art. 3.1.e)], cuanto como principio específico de las relaciones interadministrativas [art. 140.1.a)]. Creo que con esta decisión se pierde una oportunidad única para normalizar (y formalizar), de una vez por todas, la lealtad autonómica, con todo lo que ello podría implicar en términos jurídicos y simbólicos para nuestro sistema territorial.

A nivel general, podría decirse que las funciones de la Conferencia de Presidentes son, en primer lugar, «la potenciación de las relaciones de colaboración, coordinación y cooperación»; en segundo lugar, «la orientación de la actuación de los restantes órganos de relación entre entidades territoriales»; y, por último «la plasmación de las relaciones de inordinación porque, como representantes del interés general, las comunidades autónomas y las ciudades autónomas pueden incidir en temas estatales que les afectan, entre los que se hallan aquellos directamente conectados con la organización territorial del Estado» (Moreno Corchete, 2022: 173-174). Estas tres funciones se reflejan, con distinto alcance, en el art. 2 del Reglamento que sufrió algunas modificaciones en relación con su redacción original.

La primera función señalada por Moreno Corchete se condensa, desde mi punto de vista, en el art. 2.2, limitado a un ámbito cooperativo ampliado subjetivamente con la nueva redacción que reconoce formalmente la participación de las Ciudades con Estatutos de Autonomía. Al respecto, tomando en consideración lo señalado por aquel autor, me surgen dudas en relación con la naturaleza de la Conferencia. Si bien resulta indiscutida su función cooperativa, que supone absoluta voluntariedad de participación, creo que cabe preguntarse si en algún momento, sobre todo ante pruebas de estrés como las reseñadas, la Conferencia deviene (o puede devenir) en una instancia de coordinación. No hay que olvidar que la coordinación requiere, necesariamente, de la existencia de un ente que coordina y de otros que son coordinados, lo que «supone un ligero freno a la descentralización [ya que] implica la integración de las partes en un todo realizada de una forma jerárquica» (Tajadura Tejada, 1998: 21). Al no ser la Conferencia formalmente una instancia de coordinación, allí cuando el Estado quiera coordinar actuaciones estatales y alguna Comunidad se presente reticente, no hay recurso sustantivo para poder llamar al orden. Sin embargo, si se entendiese a la Conferencia como órgano colaborativo, por ser la máxima institución en su tipo, podríamos superar esta posible deficiencia, dando carta de naturaleza a la cooperación, como técnica regular, y a la coordinación, como técnica excepcional, que podría ser utilizada cuando la coyuntura lo requiera. Se trataría, en definitiva, de una coordinación necesaria del Estado, diferente de la coordinación constitucional obligatoria³⁷. Este tipo de

37 La coordinación constitucional obligatoria del Estado está limitada a ciertos ámbitos recogidos en los arts. 149.1.13ª (coordinación de la actividad económica); 149.1.15ª (fomento y coordinación de la

coordinación «necesaria», cabe recordar, ha sido admitida por el Tribunal Constitucional cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación, sino que requiera de un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular que, forzosamente, debe ser el Estado (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4 y 243/1994, de 21 de julio, FJ 6). El problema de la coordinación en la Conferencia, sin embargo, es el alcance jurídico de las decisiones que se adopten ya que, como se verá, tienen naturaleza estrictamente política.

La función de la Conferencia de orientación de la actuación de otros órganos intergubernamentales queda plasmada, en el Reglamento, en los arts. 2.3 (presente en el Reglamento original), 2.5 y 2.7 (incorporados en 2022). Así, la Conferencia de Presidentes ha de «[i]mpulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación» (art. 2.2); ha de acordar directrices para el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales (art. 2.5); y ha de encomendarles la realización de los acuerdos adoptados por la Conferencia de Presidentes, así como evaluar su grado de cumplimiento (art. 2.7).

El nuevo Reglamento persigue, además, con buen juicio, la convergencia de las distintas Conferencias, con el objetivo de mejorar la colaboración (Reviriego, 2022: 212). Esto se advierte, por ejemplo, con una nueva facultad reconocida a las Conferencias Sectoriales que podrán solicitar, por acuerdo unánime de todos sus miembros con derecho a voto, la inclusión en el orden del día de un asunto de su interés [art. 5.2.d)]³⁸.

Por último, la función de inordinación se refleja en el art. 2.1 del Reglamento, que atribuye a la Conferencia la posibilidad de debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales estatales «o que afecten a los intereses o al ámbito competencial de diversas comunidades autónomas» (agregado en 2022); sobre las actuaciones conjuntas estratégicas; y sobre asuntos relevantes para el Estado, que afecten al ámbito competencial estatal o autonómico. Claro está, para que esta función de inordinación se materialice resultan necesarias normas que faciliten la inclusión en el orden del día de asuntos que afectan o que sean de interés para sus miembros.

investigación científica y técnica); 149.1.16^a (bases y coordinación general de la sanidad); y, por último, en el art. 156.1 (coordinación financiera).

38 Con esta nueva función reconocida se satisfacen las pretensiones de Aja (2004a: 67), quien en su momento resaltó la necesidad de que la Conferencia se implicara en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, lo que exige «un seguimiento de la actuación de cada una de las Conferencias (...) y una tarea de impulsos básicos que obligue a las Conferencias sectoriales correspondientes a abordar determinadas iniciativas y reorientar su actividad».

2. La asistencia a las Conferencias

La asistencia a las reuniones de la Conferencia resulta indelegable. No cabe, tampoco, sustitución «salvo en los casos en los que, de acuerdo con lo previsto en las respectivas normas autonómicas, un Consejero ejerza temporalmente las funciones de Presidente Autonómico» (art. 3.2).

Sobre este particular se había debatido ya en el ámbito académico en el Seminario del IDP de 2004, cuyo informe señalaba que «[s]e ha insistido en varias intervenciones en la importancia de garantizar la efectiva presencia de los Presidentes, evitando las posibilidades de delegación. Tal objetivo exige sobre todo que los gobiernos autonómicos asuman la importancia de la Conferencia, lo que depende en gran parte de que ésta desarrolle efectivamente un trabajo de interés». Subrayaba, además, el informe que «[e]ste enfoque es más relevante que la imposibilidad de delegación, que por otro lado puede resaltar la importancia de la presencia de los Presidentes» (Aja, 2004b: 19).

Sobre el mismo asunto, Bocanegra Sierra y Huergo Lora (2005: 93) resaltaron el carácter «personalísimo y no delegable de la condición de miembro». Es que «solo los Presidentes se encuentran, por su posición política, en condiciones de manifestar la posición de la Administración a la que representan y de hacerlo como punto de partida de acuerdos y negociaciones». Similar postura mantuvo Tajadura Tejada (2018: 561) quien, secundando la idea de estos autores, señaló que «[a]dmittir la posibilidad de que los Presidentes Autonómicos deleguen en otros miembros de sus respectivos gobiernos la participación en la Conferencia impediría distinguir a esta de los otros instrumentos cooperativos actualmente existentes (Conferencias Sectoriales). Igualmente —continúa el autor—, impediría configurar la Conferencia como órgano político de cooperación al máximo nivel, pues esa ‘supremacía política’ sólo la garantiza la presencia en la Conferencia de los Presidentes de Gobierno». Comparto la visión de estos reconocidos profesores, así como (parcialmente) la opinión del último, de que la sustitución debería aceptarse tan solo en caso de enfermedad u otras circunstancias bien justificadas que hicieran imposible que el Presidente autonómico acuda a la reunión. Es que, si así no fuere, lo ideal, señalaba Tajadura Tejada (2018: 562), sería posponer el encuentro. Sin embargo, lo cierto es que desde 2009 a esta parte no se ha cancelado ni aplazado encuentro alguno por la inasistencia de ningún Presidente autonómico (en particular, de los Presidentes nacionalistas vasco y catalán, que no asistieron a varios encuentros³⁹). Así, si se siguiera la segunda premisa planteada por Tajadura, teniendo en cuenta el comportamiento de los sectores más reacios a participar de los asuntos estatales, se produciría *de facto* un bloqueo

39 El *President* catalán y el *Lehendakari* vasco no acudieron a la IV Conferencia de 2009 ni a la VI Conferencia de 2017. El *President* faltó, también, a la XXI Conferencia de 2020, a la XXIV Conferencia de 2021 y a la XXVI Conferencia de 2022.

constante y la Conferencia (a la que ya de por sí le cuesta funcionar) cesaría en sus funciones.

Conectando con el mismo asunto, nada dice el Reglamento respecto de la obligatoriedad de la asistencia de sus miembros. Tajadura (2018: 568), extrapolando a la realidad española la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre la *Bundestreue*, ha entendido que la inasistencia de un Presidente autonómico constituye una vulneración a una obligación que deriva del principio de lealtad federal. Sin embargo, no veo del todo clara dicha extrapolación, en particular porque el Tribunal de Karlsruhe deriva obligaciones de relaciones jurídicas, no políticas como sería el caso de la Conferencia. No desconozco que este tipo de actuaciones atenta contra el contenido político de la lealtad, pero me genera serias dudas de que constituyan faltas jurídicas reprochables al amparo del principio, sobre todo teniendo en cuenta que resulta harto complejo impugnar una omisión de este tipo, más aún ante el Tribunal Constitucional, órgano que entiendo debería ser el único que confirme la deslealtad.

3. La regularidad, materia pendiente

La Conferencia de Presidentes es popularmente conocida por su inestabilidad. Creo que este es uno de los puntos que mejor demuestra cómo el encorsetamiento normativo no guarda reflejo alguno en la realidad; cómo la modificación de reglas destinadas a compeler a la cooperación no tiene sentido porque la falta de voluntariedad colaborativa no se cambia de la noche a la mañana: es una cuestión de cultura autonómica o federal.

Como se vio, tras la I Conferencia (2004) se acordó que los encuentros fueran anuales. Sin ser obligación formal, dicho acuerdo fue incumplido: la II Conferencia se celebró en 2005, la III en 2007 y la IV en 2009. Precisamente en la IV Conferencia se aprobó el primer Reglamento, cuyo art. 4.1 establecía que las reuniones serían anuales. A partir de allí, con obligación formal de por medio e incluso la insistencia en la reforma reglamentaria de 2017, lo conocido: la anualidad de los encuentros ordinarios no se cumplió en ningún momento hasta la irrupción de la Covid-19, ya que entre 2009 y 2020 se celebraron solo dos reuniones (V Conferencia, 2012 y VI Conferencia, 2017).

Con motivo de la crisis del coronavirus se reactivó la Conferencia con 14 encuentros extraordinarios y 3 ordinarios en 2020; 2 encuentros ordinarios en 2021 y uno solo en 2022. Los números demuestran cómo el impulso cooperativo inicial fue perdiendo fuerza con el devenir del tiempo. Pero esto no es todo: el Reglamento aprobado en 2022 señala expresamente ahora que las reuniones tendrán lugar «al menos dos veces al año» (art. 4.1). Sin embargo, como se ve, no hubo que esperar mucho para lo que era previsible: el mismo año en que se modificó el Reglamento se produjo su pleno incumplimiento. La misma situación, lamentablemente, puede llegar a repetirse en 2023 por la polarización política y

el calendario electoral (Reviriego Picón, 2023: 224), que naturalmente tiene más importancia que la cooperación interterritorial.

4. Las reuniones de la Conferencia

Los encuentros de la Conferencia, señala el art. 4.1, responden a la convocatoria del Presidente del Gobierno. El nuevo Reglamento innova en dos aspectos: se eliminan las reuniones extraordinarias (lo que llama la atención, dado el elevado uso que se hizo de ellas durante la pandemia) y se señala que la convocatoria tendrá lugar por iniciativa propia del Presidente, a petición del Comité preparatorio o de diez Presidentes de Comunidades y Ciudades Autónomas.

La actual configuración del sistema de partidos y la forma en que impacta en el ámbito de la cooperación no resulta a este respecto asunto menor. Téngase en cuenta, por ejemplo, que, en enero de 2023, tomando en cuenta números absolutos (17 Presidentes/as autonómicos y 2 Presidentes de Ciudades Autónomas), 9 presidencias pertenecían al PSOE; 6 al Partido Popular; y las 4 restantes a otras fuerzas políticas autonómicas (Partido Nacionalista Vasco, Esquerra Republicana de Catalunya/Junts per Catalunya y Partido Regionalista de Cantabria) o a candidaturas independientes (para el caso del Presidente de Melilla, Eduardo de Castro González). Resulta cuanto menos dificultoso para quienes no están alineados o sean socios del Gobierno de coalición alcanzar el número suficiente de voluntades para convocar, por sí mismos, la Conferencia.

El Reglamento de 2022 incluye un precepto destinado, en exclusiva, al orden del día (art. 5). Se señala que será fijado por el Comité preparatorio con la conformidad de su Presidente y de, al menos, 10 Consejeros/as de las Comunidades o Ciudades Autónomas. Además de los asuntos que ellos decidan, se incluirán los solicitados por el Presidente del Gobierno, del Senado⁴⁰, de la mayoría de los representantes del conjunto de las Comunidades y Ciudades Autónomas, o los solicitados por las Conferencias Sectoriales, en los términos ya analizados. No queda claro, sin embargo, cuál es la mayoría requerida para que los entes subnacionales soliciten la inclusión de temas [en el anterior Reglamento se requería de un tercio del total de voluntades (6)]. Esta mayoría de un tercio sí se reconoce, sin embargo, para la inclusión, en cualquier momento, «por razones de urgencia», de un asunto (art. 5.4). No obstante, dicha inclusión no resulta automática: requiere de la conformidad del Presidente del Gobierno y de 10 Comunidades o Ciudades Autónomas. Así, en definitiva, se reconoce el veto presidencial y, visto el mapa

⁴⁰ Se trata de un importante reconocimiento al Senado, al que se le da voz por primera vez, como Cámara de representación territorial, para incorporar asuntos al orden del día de la Conferencia. Hasta el momento, solo se le había reconocido como «sede» de la Conferencia (art. 4 del primer Reglamento). Para entender mejor la interrelación entre Senado y Conferencia y sus posibilidades en términos cooperativos, recomiendo consultar el análisis de Reviriego Picón (2006 y 2023: 212-214).

actual, la práctica imposibilidad de que un tema solicitado por quienes no estén alineados al Gobierno llegue a ser atendido, por la posible respuesta de los demás actores no en clave territorial, como debería ser, sino partidaria.

Lo ideal, tanto para la convocatoria como para la inclusión de asuntos en el orden del día, habría sido rebajar la mayoría necesaria. Algún autor ha opinado, al respecto, que debería ser a un tercio o a un sexto del número de voluntades autonómicas (Moreno Corchete, 2022: 183), posición que comparto. En definitiva, lo que se requiere es un número ni tan elevado que haga imposible una convocatoria o inclusión de asunto a nivel autonómico, ni tan bajo que desnaturalice el mínimo consenso necesario.

Debido a la naturaleza política de la Conferencia, las decisiones que adopten sus miembros, acuerdos o recomendaciones, tienen la consideración de compromisos políticos y serán siempre públicos⁴¹ (art. 7.1 y 7.4). Esto significa, en definitiva, que su cumplimiento será de carácter voluntario, ligado estrictamente a la vertiente política de la lealtad autonómica, no siendo exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1993, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, tal como ocurre con las decisiones de las Conferencias Sectoriales [art. 151.2.a) LRJSP], de las Comisiones Bilaterales (art. 153.4 LRJSP) o de las Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154.2 LRJSP).

El Reglamento, por un lado, regula los «acuerdos», que son adoptados por consenso de todos los miembros presentes de la Conferencia, siempre que asistan dos tercios de los Presidentes (13). Por otro, las «recomendaciones», que serán adoptadas por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas (13), comprometiéndose (se entiende, en términos políticos) a los miembros que las han adoptado. A diferencia de la convocatoria o inclusión de temas en el orden del día, en este caso sí que resulta importante un alto nivel de consenso por las consecuencias que tendrán las decisiones de la Conferencia. Por este motivo, no resulta extraño que se requiera un número importante de voluntades que, en nuestro caso, resulta incluso más asequible que el requerido en otros países del entorno.

41 En relación con la publicidad, si se consulta la página web del Ministerio de Política Territorial se comprueba fácilmente que solo algunas reuniones cuentan con una «Nota de Prensa» que resume los acuerdos y recomendaciones adoptados, muchas veces en una suerte de discurso que resalta solo lo que el Gobierno central quiere destacar (*Conferencia de Presidentes*, consulta: 22.01.2023, disponible en: <https://bit.ly/3xADnb>). Además, si se solicita mediante el Portal de Transparencia información de este tipo, como el autor de este trabajo ha hecho, la respuesta que se obtiene es negativa, bajo el pretexto del art. 5.1 que señala que «las reuniones de la Conferencia serán a puerta cerrada» (Expediente 001-067815, iniciado en el Portal de Transparencia el día 11.04.2021. Resolución de la Dirección General de cooperación autonómica y local de 26.04.2022).

La denuncia de la falta de transparencia se advierte, además, en la p. 77 del Informe N° 1.495 del Tribunal de Cuentas (Informe de fiscalización de las actuaciones para las relaciones de cooperación multilateral entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas desarrolladas en el marco de la gestión de la Pandemia Covid-19), disponible en: <https://bit.ly/3XUoTz6> (consulta: 22.01.2023).

Para cerrar este apartado, quisiera destacar que la nueva reglamentación señala la posibilidad, por razones excepcionales y previa autorización del Comité preparatorio, de participar por medios electrónicos (art. 4.5). Esta «innovación», que a esta altura no es tal, viene simplemente a poner por escrito una costumbre pandémica, de la que constituyen buen ejemplo las «videoconferencias de presidentes»⁴². Me gustaría señalar dos singularidades. La primera, que un precepto de este tipo resulta redundante si se tiene en cuenta lo previsto en el art. 17 LRJSP. La segunda, que solo se permitirá participar telemáticamente cuando los miembros «se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad». Que se deba garantizar la identidad de los participantes resulta lógico (aunque dudo que se pida a los Presidentes que muestren ante la Cámara su DNI), pero no lo es tanto que se deba participar necesariamente desde territorio español, salvo que la Conferencia trate asuntos relativos a la seguridad nacional, en cuyo caso cualquier precaución es poca.

5. Los órganos anexos

Por último, cabe hacer alguna mención de los órganos ligados a la Conferencia. En primer lugar, el Comité preparatorio, que vuelve a su nombre original (y legal) en el Reglamento de 2022. La idea es que este Comité, formado por las autoridades ejecutivas de segundo nivel estatales y autonómicas, no se limite a preparar los encuentros, sino a darle continuidad a los asuntos, tal como ocurre con la *Verbindungsstelle* austríaca. Sirve, además, como estructura de apoyo para que la Conferencia se centre en los aspectos fundamentales o en aquellos mal atendidos por el sistema que necesitan una mayor atención (Aja, 2004: 69).

Una de las funciones principales del Comité es preparar el orden del día. Para ello, se requieren acuerdos de segundo nivel ejecutivo. En este sentido, se aprecia en el nuevo art. 9.6 la posibilidad de que el/la Ministro/a, que preside el Comité, ejerza su veto a propuestas autonómicas, ya que la inclusión de asuntos requiere de la mayoría de los representantes del conjunto de las Comunidades y Ciudades Autónomas presentes, lo que dependerá del caso, junto al voto favorable del propio titular de la cartera estatal.

En segundo lugar, se crea la «Oficina de la Conferencia de Presidentes» (art. 10), que prestará apoyo técnico y administrativo a la acción de la Conferencia, al Comité preparatorio y a las Comisiones y Grupos de Trabajo que se creen. En definitiva, es una secretaría administrativa, a cargo de la Secretaría General, adscrita al Ministerio con competencia en materia de cooperación territorial. Cabe destacar, para cerrar, que el propio Secretario General puede encomendar a

⁴² Las Conferencias extraordinarias de 2020, VII a XX. Este sugestivo término, que espero agregar a mi registro, pertenece a Caamaño Domínguez (2022: 81).

personal de la Oficina para que asista a las reuniones de las Conferencias Sectoriales para realizar el seguimiento de su actividad, naturalmente en aquellos aspectos encomendados por la Conferencia de Presidentes.

VI. CONCLUSIONES

La Conferencia de Presidentes se presenta como un órgano que no logra consolidarse, que no logra llegar, intentos regulatorios de por medio, a una plena institucionalización. Falta todavía mucho trabajo de hondo calado, porque hasta ahora, con el paréntesis de los encuentros pandémicos extraordinarios y su coletazo, la Conferencia ha tenido una función más simbólica que efectiva. Esto se debe, en parte, a que su existencia no ha terminado de cuajar en el sistema autonómico por diversas razones tales como el general predominio de la bilateralidad sobre la multilateralidad y la horizontalidad; la falta de una cultura federal o autonómica que impacta constantemente en la conducta de sus miembros; la indudable influencia en su (mal) funcionamiento del sistema de partidos, que tuerce cualquier lealtad esperable en un Estado compuesto; y, sin agotar la relación de causas, por las constantes tensiones en el conjunto del sistema derivadas del comportamiento poco afable del entramado nacionalista. Todos estos problemas, como se aprecia, no son técnicos: si así lo fueran se superarían con la actualización del régimen jurídico, tal como se ha pretendido. Se trata, por el contrario, de problemas cuya naturaleza es política y cultural, en definitiva, problemas estructurales difíciles de resolver de un día a otro.

La clara inestabilidad de la Conferencia, salvo los últimos tres años (y su coyuntura), es muestra evidente de que el órgano no ha cumplido su cometido político. Sin embargo, la respuesta dada al poco tiempo de lograr un mínimo de estabilidad ha sido la de reformar rápidamente su Reglamento para tratar de ahondar en ciertas disposiciones que pueden limitar las posibilidades de actuación y activación del órgano por parte de sus miembros y que compelen a un número de encuentros imposible de alcanzar, incluso siendo tan bajo.

No se advierte, en la práctica, que la Conferencia haya devenido en un órgano que despierte, en sus integrantes, una conciencia generalizada sobre la necesidad y conveniencia de actuación conjunta. Ello ha llevado a que la voluntad de reunirse quede absolutamente relegada en todos los planos, tanto vertical como horizontal, pero sobre todo en este segundo nivel, que no logra advertir las ventajas del órgano. Piénsese, por ejemplo, que en los momentos de mayor actividad de la Conferencia, con las reuniones extraordinarias con motivo de la pandemia, el nivel de participación de las Comunidades Autónomas fue prácticamente nulo, ya que solo fueron informadas de decisiones previamente adoptadas por el Consejo de Ministros.

No niego que, en España, con la cantidad de problemas existentes en materia de integración territorial, un mínimo de reglas resulta necesario. Pero no es lo

mismo hablar de un régimen de mínimos que uno que, como se ha visto, establece numerosos preceptos que limitan el ámbito volitivo de la cooperación; que otorgan indudable preferencia al órgano central en materia decisoria; y que no reconocen el mismo nivel de participación a todos sus miembros en ámbitos sustantivos para el funcionamiento del órgano. Un régimen de mínimos es, en mi modesta opinión, el reconocimiento legal, que no constitucional, de la Conferencia y la sujeción a normas internas que regulen solamente el orden del día y la forma de adopción de acuerdos. Normas, como señalo, internas, de puertas adentro, como ocurre en Alemania y en Austria. Pero con independencia de esta evaluación admito que este argumento es contra fáctico, ya que se ha avanzado (y mucho) en la regulación de la Conferencia y borrar o, mejor dicho, derogar el Reglamento podría verse políticamente como un paso atrás en el camino a la institucionalización deseada. En consecuencia, parece ser que lo importante es, ahora, cumplir con lo acordado y usar la regulación como excusa, siquiera política, para lograr mayor estabilidad y efectividad del órgano. Quizá así se logre, de una vez por todas, la anhelada institucionalización.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguado Renedo, C. (2012). Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas. En Matia Portilla, F. J. (dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías* (pp. 171-191). Granada: Comares.
- Aja, E. (2004a). Reflexiones sobre la Conferencia de Presidentes. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 43/44, 61-71.
- Aja, E. (2004b). *Informe sobre la Conferencia de Presidentes*. Barcelona: IDP.
- Aja, E. (2005). La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico. En Aguiar de Luque, L. (coord.), *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional (Libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)* (pp. 823-839). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Aja, E. (2006). La Conferencia de Presidentes del Estado autonómico. En Tornos Más, J. (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2005* (pp. 789-801). Barcelona: IDP.
- Albertí Rovira, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Almeida Cerrada, M. (2017). Arts. 140-154. En Campos Acuña, C. (dir.), *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* (pp. 545-569). Madrid: Wolters Kluwer.
- Behnke, N. (2022). Deutschland: Föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz. En *Jahrbuch des Föderalismus 2021* (pp. 39-52). Baden-Baden: Nomos.
- Bocanegra Sierra, R. y Huergo Lora, A. (2005). *La Conferencia de Presidentes*. Madrid: Iustel.
- Bußjäger, P. (2010). Cooperation and Coordination in Austrian Federalism. En Chattopadhyay, R. y Nerenberg, K. (eds.), *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems* (pp. 16-18). Quebec: Forum of Federations.

- Bußjäger, P. (2012). Die Landeshauptleutekonferenz: Vom Schatten in die Sonne? En *Jahrbuch des Föderalismus* 2012, 2012, 310-319.
- Bußjäger, P. (2017). El federalismo cooperativo en Austria. En Tudela Aranda, J. y Hofmeister, W. (eds.), *Sistemas federales, una comparación internacional* (pp. 179-202). Zaragoza: Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad.
- Caamaño Domínguez, F. (2022). Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 15-101.
- Caicedo Camacho, N. (2021). Los órganos mixtos de colaboración. En Caicedo Camacho, N. (coord.), *Informe Comunidades Autónomas 2020* (pp. 349-358). Barcelona: IDP.
- Cámara Villar, G. (2005). La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado Autonómico: problemas y perspectivas. El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad. En Vidal Beltrán, J. M^a. y García Herrera, M. A. (coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (vol. I) (pp. 117-134). Madrid: COLEX e INAP.
- Donaire Villa, J. (2022). Los órganos mixtos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En Caicedo Camacho, N. (coord.), *Informe Comunidades Autónomas 2021* (pp. 373-395). Barcelona: IDP.
- Eppler, A. (2011). Die Kultusministerkonferenz in Deutschland -ein Mikrokosmos des deutschen Föderalismus?. En Rosner, A. y Bussjäger, P. (eds.), *Im Dienste der Länder-im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer* (pp. 1-22). Wienn: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlungs Ges.m.b.H.
- Fernández Farreres, G. (2018). *Sistema de Derecho Administrativo I*, 4^a edición. Pamplona: Civitas-Thomson Reuters.
- Gálvez Muñoz, L. A. y RUIZ GONZÁLEZ, J. G. (2013). Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencia de Presidentes. *Revista de Derecho Político*, 86, 229-254.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2018). *Manual básico de Derecho administrativo*, 15^a edición. Madrid: Tecnos.
- García Morales, M^a. J. (2017). *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- García Morales, M^a J. (2006). Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes. En García Morales, M^a J.; Montilla Martos, J. A. y Arbós Marín, X., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico* (pp. 9-72). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González García, I. (2011). *Parlamento y convenios de cooperación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Knoke, H.-Th. (1966). *Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz. Formen und Grenzen von Beziehungen der Länder untereinander [Dissertation]*. Hamburg: Ludwig Appel Verlag.
- Lhotta, R. y Von Blumenthal, J. (2015). Intergovernmental relations in the Federal Republic of Germany: complex co-operation and party politics. En Poirier, J. et al. (eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 206-238). Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies (IACFS).
- Martens, R. (2003). *Die Ministerpräsidentenkonferenz*. Würzburg: Ergon Verlag.

- Montilla Martos, J. A. (2022). Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 15-101.
- Moreno Corchete, Ó. (2022). La Conferencia de Presidentes ¿Un mecanismo para materializar el concepto de cogobernanza?. En Carrillo del Teso, A. *et al* (coords.), *Estudios multidisciplinares sobre ciencias jurídicas y gobernanza global: una mirada a ambos lados del Atlántico* (pp. 167-186). Madrid: Colex.
- Pernthaler, P. (2004). La Conferencia de Presidentes de los Länder en Austria. En Aja, E., *Informe sobre la Conferencia de Presidentes* (pp. 5-7). Barcelona: IDP.
- Poirier, J. y Saunders, Ch. (2010). Cooperative Mechanisms and Intergovernmental Relations in Federal Regimes. En Chattopadhyay, R. y Nerenberg, K. (eds.), *Dialogues on Intergovernmental Relations in Federal Systems* (pp. 3-8). Quebec: Forum of Federations.
- Reviriego Picón, F. (2006). El Senado y la Conferencia de Presidentes. *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 355-370.
- Reviriego Picón, F. (2023). La conferenza dei presidenti in Spagna e la cooperazione interterritoriale. *Federalismi*, 1/2023, 204-224.
- Ridaura Martínez, M^a J. (2009). *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rudolf, W. (2008). Kooperation im Bundesstaat. En Isensee, J. y Kirchhof, P., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland - Band VI, Bundesstaat* (pp. 1005-1047). Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Sanz Rubiales, I. (2017). Marco general de las relaciones interadministrativas. En Gamero Casado, E. (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tomo II (pp. 2489-2890). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Scherer, F. (2009). *Zusammenarbeit im Bundesstaat seit 1871 — Die Ministerpräsidentenkonferenz von der Ursprüngen bis heute*. Mainz: Lit Verlag.
- Solozábal Echavarría, J. J. (ed.) (2014). *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tajadura Tejada, J. (1998). *El principio de cooperación en el Estado autonómico*. Granada: Comares.
- Tajadura Tejada, J. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, 101, 549-572.
- Tajadura Tejada, J. (2022). Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 15-101.
- Vandelli, L. (1982). *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Velasco Caballero, F. (2020). ¿Obligado cumplimiento de las ‘actuaciones coordinadas’?. *Blog de Francisco Velasco* (blog), 01-10-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3AMe5qC>
- Velasco Caballero, F. (2021). Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia. En Caicedo Camacho, N. (coord.), *Informe Comunidades Autónomas 2020* (pp. 42-54). Barcelona: IDP.
- Wachendorfer-Schmidt, U. (2003). *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

TITLE: *Evolution of the legal regime of the conference of presidents: towards straitjacketed cooperation?*

ABSTRACT: *This article aims to present the evolution of the legal regime of the Conference of Presidents in Spain, under the purpose of verifying whether the progress in its regulation favors political cooperation at the highest level or, on the contrary, limits it. To do so, it considers the main characteristics of the Conferences that were taken in Spain as a model, Germany and Austria; the three approved Regulations (2009, 2017 and 2022); and Law 40/2015, of October 1, on the Legal Regime of the Public Sector.*

RESUMEN: *Este artículo persigue presentar la evolución del régimen jurídico de la Conferencia de Presidentes en España, con el objetivo de comprobar si el avance en su regulación propicia la cooperación política del más alto nivel o, por el contrario, la limita. Para hacerlo tiene en cuenta las principales características de las Conferencias que se tomaron en España como modelo, Alemania y Austria; los tres Reglamentos aprobados (2009, 2017 y 2022); y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

KEY WORDS: *Conference of Presidents, Intergovernmental relations, Cooperative federalism, Cooperation, Autonomous State.*

PALABRAS CLAVE: *Conferencia de Presidentes, Relaciones intergubernamentales, Federalismo cooperativo, Cooperación, Estado autonómico.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 06.07.2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 24.02.2023

CÓMO CITAR / CITATION: Carranza, G.G. (2023). Evolución del régimen jurídico de la Conferencia de Presidentes: ¿Hacia una cooperación encorsetada?. *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 481-509.

