

LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO

*Eliseo Aja**

La debilidad de las relaciones entre las CCAA y entre éstas y el Estado ha sido una de las líneas permanentes de preocupación del Informe de las Comunidades Autónomas, desde su aparición hace ya más de 15 años. La reforma del Senado y la formación de la Conferencia de Presidentes han sido quizás las técnicas más aludidas en la preocupación por reforzar la participación de las CCAA en el Estado autonómico. La reforma del Senado aún esta pendiente, pero la Conferencia de Presidentes ha celebrado ya dos reuniones y conviene reflexionar sobre sus virtudes y sus defectos y, especialmente, apuntar algunas líneas de futuro para su reforzamiento.

Aparición y referencia comparada de la Conferencia

Es bien sabido que hasta 2004 no se había realizado nunca una reunión de todos los Presidentes autonómicos, que a veces se encontraban en Bruselas (en la reunión del Comité de las Regiones) o en algunas celebraciones de la familia real, pero no habían sido convocados nunca en los períodos largos de gobierno de Felipe González o Aznar, seguramente porque temían que algún Presidente autonómico no asistiera, creando una situación de desaire y un nuevo problema.

Sin embargo, Rodríguez Zapatero anunció en su investidura que pondría en marcha la Conferencia, ligando sus funciones (como la reforma del Senado que también anticipó) a la mejora de los instrumentos de colaboración del Estado autonómico. Aunque las ideas sobre su configuración eran inicialmente genéricas, más allá del factor esencial que supone tratar los problemas importantes del Estado en una reunión del Presidente del Gobierno central con los Presidentes de las CCAA, el nuevo Presidente se comprometió a realizar la primera reunión antes de terminar el año 2004.¹ Más allá de la decisión política, es preciso tener en cuenta la referencia que llegaba a España de órganos semejantes en el derecho comparado y, sobre todo, la particular situación que atravesaba el sistema autonómico.

* Deseo manifestar mi agradecimiento al profesor Eduard Roig que de nuevo ha comentado con inteligencia este artículo, después de haber contribuido decisivamente a la elaboración del Informe sobre la Conferencia de Presidentes que redacté en 2004 tras el Seminario de Barcelona, citado más adelante.

1. *Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados*, 2004, núm. 2, 16 de abril, pág. 9.

La creación de la Conferencia de Presidentes en este momento, tras 25 años de desarrollo de la autonomía, coincide con la culminación del proceso de grandes trasposos (sanidad llega a todas las CCAA en 2001), al margen de que subsistan algunos flecos, y sin embargo con unas relaciones de colaboración poco sólidas y eficaces, fundamentalmente basadas en las Conferencias Sectoriales. La Conferencia aparece, pues, en primer lugar como instancia para mejorar esta realidad, como auténtica cúspide de las relaciones entre el Estado y las CCAA.

Pero también estos años contemplan la aparición de un nuevo ciclo de reformas estatutarias de gran calado, que unido a la escasa regulación de la Constitución (el Título VIII sirvió sobre todo para iniciar el proceso de autonomía, pero hoy presenta muchos vacíos) sugieren la conveniencia de reformas constitucionales, tanto del Senado como probablemente de la estructura nuclear del sistema autonómico. Esta es una idea latente, muy presente en la doctrina, pero que políticamente solo se expresa respecto al Senado, y aún con diferencias.

En cambio, la aceleración en los últimos años del proceso de integración europea, y la importancia de la participación de las CCAA en la formación de las decisiones que más les afectan, introduce un factor nuevo que debe ser tratado sistemáticamente al máximo nivel. En este sentido, la Conferencia de Presidentes 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. La creación de la Conferencia de Presidentes responde a una situación que podríamos caracterizar como de funcionamiento deficiente del sistema como conjunto, más allá del funcionamiento individual de las CCAA.

Pero, obviamente, la Conferencia de Presidentes no es un invento propio, porque en Alemania nació en la postguerra mundial para hacer frente al vacío de poder generado por la derrota y la ocupación, y aunque se oscurece tras la aprobación de la Ley Fundamental, renace en los años setenta cuando se desarrolla el federalismo cooperativo, reforzando su presencia integradora y de consenso en las últimas décadas del siglo pasado, con la incorporación de los nuevos Länder del Este a partir de 1990. En Austria la Conferencia de Presidentes tiene aún mayor importancia relativa, porque el Senado no está integrado como en Alemania por los gobiernos de los Länder sino por los mismos partidos que la Cámara baja. Alcanza un gran desarrollo en los años ochenta, al impulsar varias reformas constitucionales que dan mayor poder a los *Länder*. En Suiza, la Conferencia de los gobiernos se crea más formalmente en 1993 para abordar los problemas surgidos de las relaciones con la Unión Europea y, más en general los exteriores, derivados de la globalización. En los tres sistemas federales, la primera y principal actividad de la Conferencia es la colaboración horizontal, pero a estas reuniones suele asistir dos veces al año el Presidente del Gobierno federal. En Alemania y Austria, la Conferencia apenas está regulada, en Suiza lo está más, y en las tres Conferencias se abordan problemas que concluyen en acuerdos políticos adoptados por consenso (aunque en Suiza se vote, realmente predomina la unanimidad), que luego otros órganos darán forma legal, de manera que la Conferencia trata de avanzar en los grandes problemas mediante el consenso de todos los gobiernos.

La experiencia de las dos reuniones de la Conferencia de Presidentes

Ante el anuncio de la creación de la Conferencia, el Instituto de Derecho Público de Barcelona organizó, a principios del verano del 2004, un Seminario conjunto de los profesores del Instituto con altos funcionarios de las CCAA y del Estado para examinar, a la luz del derecho comparado, los rasgos que podría adoptar la Conferencia de Presidentes ante su inminente primera convocatoria.² El Seminario fue interesante, estimulado por la inminencia de la creación de la Conferencia, y la asistencia de numerosos directores de servicios jurídicos de las CCAA, así como de algunos políticos responsables de la realización de la Conferencia, aumentó las dosis de realismo de los debates. Pero así todo, vista desde la actualidad, la discusión rezuma cierta ingenuidad, salvo las observaciones de derecho comparado a las que todos recurrimos profusamente en aquellas vísperas de la creación de la Conferencia.³

Ahora, aunque ha pasado poco tiempo, la situación es muy diferente. La realización de las Conferencias de Presidentes en 2004 y 2005 induce a una perspectiva muy distinta, no porque dos reuniones hayan creado tradición, imposible en tan poco tiempo, sino porque la práctica siempre decanta los problemas teóricos, y a su luz hay que desechar todo un conjunto de argumentos y orientaciones, para adentrarse en cambio de forma decidida en problemas que antes apenas se esbozaban. Por ejemplo, en el Seminario se dedicó mucha atención al carácter horizontal o vertical del órgano, trasunto de la experiencia en Alemania, Austria y Suiza, pero ahora parece claro que esta es una mera especulación, porque la única realidad que tenemos es una conferencia vertical, o mixta, de Presidentes de Gobiernos del Estado y de las CCAA, conjuntamente. Si un día surge una Conferencia horizontal, que estaría muy bien, ya hablaremos, pero hoy debemos centrar la reflexión en la única Conferencia existente.

Por tanto, seguiré el método de exponer los puntos fuertes y débiles de nuestra corta experiencia para apuntar los rasgos generales que puede adquirir esta nueva instancia en el sistema de relaciones interautonómicas, a la vista de la situación actual. El Derecho Comparado pasa ahora a segundo plano –el que generalmente ocupa en derecho constitucional– para proporcionar ideas y sugerencias sobre los elementos concretos de nuestro sistema.

2. El derecho comparado principal fue tratado por los profesores Eduard Roig (Alemania), Peter Pernthaler (Austria), María J. García Morales (Suiza) y Luciano Vandelli (Italia), y puede verse en la página web del IDP (www.idpbarcelona.net).

3. Después de la primera conferencia se ha publicado una ampliación del trabajo de María Jesús García Morales, «La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: regulación y balance de funcionamiento», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72, mayo, 2005, págs. 37-67. También el libro de R. Bocanegra y A. Huergo Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, 2005, Iustel (con referencia fundamental a Alemania) y el artículo de Gregorio Cámara, «La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas», en J. M. Vidal y M. A. García Herrera, *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Madrid, Colex, 2005, págs. 117 y ss.

La primera Conferencia, el 28 de octubre de 2004. Su celebración estuvo rodeada de todos los elementos que impregnan la inauguración de una institución importante. Hasta el último momento hubo incertidumbre sobre la propia realización y más concretamente hubo dudas sobre asistencia del Presidente vasco Ibarretxe. De su entorno había surgido la duda de que podía tratarse sólo de «una reunión para la foto», cuestionando su utilidad. Seguramente para evitar cualquier sospecha de capitalizar la reunión, la Conferencia no se realizó en la Moncloa sino en el Senado, aunque no existe realmente ninguna relación con la Cámara, más allá de la cortesía de prestar la sede para la reunión.

La primera Conferencia se preparó con la visita del Ministro Jordi Sevilla a todos los Presidentes autonómicos, como explicó en su momento en el Congreso de los Diputados⁴ y la reunión posterior del Ministro con los Consejeros de Presidencia de las CCAA, o equivalentes. El orden del día tenía tres puntos: la propia institucionalización de la Conferencia, la participación de las CCAA en las instituciones comunitarias, y más concretamente en los Consejos de Ministros, y el déficit en la financiación de la sanidad. Además, el Ministro propuso que se realizara la reunión sin reglamentación previa, que podría ser mejor aprobar cuando existiera alguna experiencia. Los puntos más destacados serían: 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 (se decía entonces) y sobre el ámbito del sistema autonómico, con una agenda que se fijara en reuniones previas de Consejeros de Presidencia.

Este, y los otros dos temas incluidos en el orden del día de la Conferencia, se trataban a grandes líneas en los respectivos informes elaborados por el MAP y entregados con muy pocos días de antelación. Pero tampoco la reunión permitió profundizar mucho, porque los propios Presidentes dialogaron durante cuatro o cinco horas, en intervenciones que abordaban conjuntamente los tres temas (y otras consideraciones sobre política general o de la propia CA), sin demasiadas concreciones.

Pero la nota principal de la Conferencia, como refleja especialmente la prensa de aquellos días, era su propio nacimiento. Era la primera vez en la democracia que se reunían todos los Presidentes de gobierno; ninguno había faltado a la cita; todos habían intervenido en un clima de respeto mutuo, y la continuidad de esta instancia podía proporcionar frutos muy positivos al sistema político del país. Esta era la idea predominante, incluso con un cierto aire de estar viviendo un momento histórico.

Pero realmente la Conferencia no alcanzó resultados palpables, más allá del compromiso de reunirse al menos una vez al año, aunque es cierto que la participación de las CCAA en las instituciones europeas alcanzó una solución satisfactoria en los Acuerdos aprobados en diciembre del mismo año⁵ y que la financiación

4. Respuesta a una pregunta parlamentaria, *Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados*, 12 de mayo de 2004, pág. 204.

5. Resolución de 28 de febrero de 2005 de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004,

sería el tema de la segunda Conferencia. La falta de concreción se refiere en especial a los métodos de trabajo para futuras Conferencias, sobre los que no se acordó ni la creación de un órgano de segundo nivel (¿se supone que se repetirá la reunión preparatoria de Consejeros de Presidencia?), ni de una Secretaría técnica que proporcione una mínima infraestructura. Realmente, en la primera Conferencia el éxito consistió en que se había hecho con la presencia de todos los Presidentes, en un ambiente más distendido del que existía en la política general del país.

La segunda Conferencia, 10 septiembre, 2005. Centrada únicamente en la financiación de la sanidad de las CCAA, la segunda Conferencia tuvo menos atención pública en su preparación, centrándose en una reunión del Ministro de Hacienda y Vicepresidente, Solbes, con los Consejeros equivalentes de las CCAA, realizada una semana antes, expresando que el Gobierno central aportaría 500 millones de euros, aunque la cifra podía revisarse, y que las CCAA deberían aumentar algunos impuestos para hacer frente al déficit sanitario.

En los días siguientes, la mayoría de CCAA expresó su negativa a aumentar impuestos y reclamó el incremento de la transferencia del Estado. La reunión, dividida en dos grandes bloques políticos, se alargó mucho, y acabó con la remisión al Consejo de Política Fiscal y Financiera para que repartiera entre las CCAA los fondos respectivos, que globalmente ascenderían –según una intervención final del Presidente– a 1677 millones de euros anuales, 500 en ayuda directa y el resto repartido en varios fondos, más otros 1365 millones por anticipo de tesorería y otros 1388 millones si las CCAA aumentan los impuestos de la gasolina y electricidad.

También en esta ocasión la reunión fue precedida de tensión, principalmente entre el gobierno y el principal partido de la oposición, que reclamó una documentación de mayor calidad y concreción. La reunión terminó con cierta confusión, quizás porque algunos Presidentes insistieron al final en que no había aprobado nada concreto, para evitar que Rodríguez Zapatero pudiera capitalizar la Conferencia como un éxito político. El acuerdo se materializó tres días después en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y se instrumentó vía el Real Decreto-ley 12/2005, como medidas urgentes en materia de financiación sanitaria. Tras la reunión, los Presidentes del Partido Popular plantearon como condición importante para una próxima reunión la regulación de la propia Conferencia.

El carácter mixto, el procedimiento consensuado y la regulación de la Conferencia de Presidentes

Las Conferencias realizadas muestran inmediatamente las diferencias respecto a los precedentes europeos, en diferentes elementos que se analizarán, pero sobre todo en su composición política, porque a los Presidentes autonómicos de

de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

los dos grandes partidos, socialista y popular, se añaden los Presidentes nacionalistas que gobiernan o han gobernado desde el inicio de la democracia (País Vasco y Cataluña), y también otros que gobiernan desde hace dos o tres legislaturas (Coalición Canaria), o menos (Partido Regionalista de Cantabria). Algunos no han estado en éstas (como CiU), pero podrían estar en futuras reuniones y aunque no asistan como presidentes no puede ignorarse la influencia de partidos nacionalistas o regionalistas en otras CCAA, como Galicia, Andalucía o las Islas Baleares. Este pluralismo político, muy superior al existente en Alemania, Austria e incluso Suiza, aconseja una mayor institucionalización de la nueva instancia, para que se perciba realmente como una cuestión de Estado y no del partido en el poder en cada momento.

El carácter mixto. En la mayoría de modelos comparados la Conferencia de Presidentes aparece como reunión de los Estados o Länder, sin el Presidente del Gobierno federal, que históricamente solo se incorpora más tarde y en la actualidad solo esta presente en algunas reuniones, de manera que la Conferencia se presenta como una instancia horizontal. La discusión sobre si en España se debía operar de la misma forma consumió cierto tiempo inicialmente, pero tras las primeras reuniones parece obvio que la única Conferencia existente es mixta y reúne al presidente del gobierno del Estado y de las CCAA. Resulta significativo que en el ámbito político esta discusión ni siquiera se haya planteado.

Bienvenida sea, pues, cuando se cree, la Conferencia de Presidentes horizontal que podría haber precedido a la existente, según la tradición federal e incluso de acuerdo con la lógica (las CCAA se ponen de acuerdo primero entre ellas y solo después discuten con el gobierno central), pero es evidente que la realidad es otra. También la reunión preparatoria se realizó por iniciativa del gobierno central y con la presidencia del Ministro correspondiente.

Por tanto, en España se ha formado una Conferencia de Presidentes de carácter mixto. No se trata de un órgano estatal que se abre a las Comunidades, sino propiamente de un órgano que pertenece a ambos niveles, porque predomina el carácter conjunto de las instancias estatal y autonómica. Sería importante que la dimensión organizativa fuera coherente con este carácter, evitando que las CCAA se consideren invitados del Estado, como sucede en algunas conferencias sectoriales. La experiencia de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas apunta claramente en esta línea de que las Comunidades también determinan el régimen y el orden del día de la Conferencia.

El procedimiento consensuado para alcanzar acuerdos. Junto a la composición, el método consensuado de alcanzar acuerdos es la otra nota esencial de la Conferencia de Presidentes en todos los países, y tiene dos vertientes, la propia del debate persuasivo, sin votaciones ni vetos, y la ausencia de decisiones formales, ya que las reuniones pueden concluir en acuerdos políticos, alcanzados mediante consenso, que se dirigen a los órganos competentes para que éstos los adopten en la forma jurídica necesaria.

Se trata de que la Conferencia discuta los temas que más interesan a las CCAA, al margen de que se trate de una ley básica, de un plan hidrológico, o de la presencia internacional, porque la decisión final deberán adoptarla las Cortes, el

gobierno o las Conferencias Sectoriales, de acuerdo con sus propias reglas de decisión y el acuerdo adoptado por la Conferencia será solo –y nada menos– que la orientación preferida por los Gobiernos del Estado y de las CCAA. Este acuerdo de la Conferencia tiene por tanto un carácter político, y carece de efectos jurídicos, tanto para los ciudadanos como para las instituciones.

Pero la otra vertiente decisiva de los acuerdos de la Conferencia de Presidentes es que se adoptan por consenso, sin votaciones, y sin forzar a ninguna CA respecto a un punto en que resulte aislada (aunque en este escenario es más fácil superar el veto de una CA). Por tanto, las decisiones solo se adoptan cuando están bastante maduras y consensuadas, lo que puede retrasar alguna, pero favorece el mantenimiento del diálogo entre las CCAA y entre éstas y el Gobierno central.

Lo anterior no significa que la Conferencia no adopte acuerdos y que estos sean escritos, públicos y formalizados, especialmente cuando se dirigen a Conferencias y órganos que también actúan de forma consensuada.

La regulación. Inicialmente predominó con claridad la idea de no regular la Conferencia, para evitar que se encorsetara. En el Seminario de Barcelona el representante del Gobierno central aceptó que no era necesaria una regulación para iniciar las reuniones y representantes de varios gobiernos autonómicos insistieron incluso en que debíamos adquirir experiencia antes de proceder a la regulación, llegando a poner como ejemplo la opción alemana (apenas regulada) frente a la suiza.

Ahora, tras las dos primeras Conferencias parece conveniente proceder a su regulación, no solo porque lo ha pedido el Partido Popular, que ya es razón suficiente para considerarlo en un organismo que se pretende que funcione por consenso, sino porque se eliminan suspicacias de oportunismo en su convocatoria, se posibilita la mejor participación de las CCAA y puede utilizarse la experiencia para evitar la improvisación. No se trata de realizar una regulación detallada sino de recoger los elementos mínimos de estructura, funciones y funcionamiento que den confianza a todos los participantes y garanticen cierta calidad de los resultados. Como la regulación suiza (una quincena de artículos breves) se podría recoger esencialmente: la composición, el carácter y la forma de los acuerdos, las funciones (genéricamente), los órganos (la Conferencia y los órganos de preparación), las sesiones, las formas de decisión y la financiación.⁶

La regulación podría realizarse, de acuerdo con nuestras fuentes del derecho, por ley del Estado, bien sea una ley propia o incorporándola a la ley del gobierno o a otra (la ley 30/1992 regula las Conferencias Sectoriales y otras formas de colaboración), o por un Convenio firmado por todas las CCAA y el Gobierno central. Esta parece mejor solución, de acuerdo con su carácter mixto, para subrayar la participación de las CCAA en la instancia común. Además resulta más coherente con la propia naturaleza del Estado autonómico.

6. El contenido del Convenio de Suiza es una buena referencia, con los cambios imprescindibles, y puede verse como anexo en el artículo de M. J. García Morales, *cit.* págs. 63-67.

Las funciones

En los países federales las funciones difieren esencialmente entre Alemania (donde el *Bundesrat* asegura cotidianamente las relaciones entre la Federación y los *Länder*) y Austria y Suiza, donde la Conferencia incorpora parcialmente algunas tareas que lleva a cabo el *Bundesrat* alemán. España debe inspirarse más en Austria y Suiza que no en Alemania, mientras no tengamos un Senado que represente las posiciones de los gobiernos autonómicos.

Antes de continuar, hay que aclarar que en Alemania la Conferencia de Presidentes y el *Bundesrat* presentan notables diferencias. La Conferencia se centra en asuntos comunes de los *Länder*, el *Bundesrat* en asuntos federales; la Conferencia funciona por consenso, el *Bundesrat* decide por votación; el *Bundesrat* tiene las funciones tasadas, la Conferencia puede abordar nuevos problemas, siempre que su discusión se considere útil. Incluso cuando los temas son coincidentes, su debate en la Conferencia no sustituye su aprobación posterior por el *Bundesrat* porque la primera alcanza acuerdos puramente políticos y extiende el consenso hasta la práctica unanimidad, mientras que el *Bundesrat* adopta normas y lo hace por mayoría. *Bundesrat* y Conferencia cumplen por tanto funciones distintas en Alemania, pero la inexistencia del *Bundesrat* en Austria y Suiza impulsa a sus Conferencias a realizar tareas más amplias que la equivalente alemana.

En esta misma óptica se moverán seguramente las funciones de la Conferencia en España, de manera que se podrían apuntar las siguientes líneas:

A) Racionalizar y potenciar las relaciones interautonómicas

Aunque las relaciones interautonómicas en España presentan aún muchas debilidades, existen multitud de órganos y de formas distintas en que se encuentran las CCAA y el Estado. Aparte de la treintena de Conferencias Sectoriales y Órganos Mixtos de mayor relevancia, de primer nivel, existen centenares de organismos que han creado los decretos de traspasos, los decretos-leyes que fijan indemnizaciones por calamidades naturales, los convenios que reparten subvenciones... y cada año se crea una veintena de nuevos centros, comisiones, comités, consejos... que forman una maraña y no siempre desempeñan un papel positivo. En ocasiones estos órganos son Conferencias en sentido estricto, pero en otros casos se trata de órganos creados por ley que incorporan también funciones de coordinación. Muchos de esos organismos son de colaboración bilateral, entre el Estado y las CCAA, una por una, sin que existan criterios claros sobre ellos, más allá de algunas normas específicas, como la previsión de la LOTC.

La primera función de la Conferencia podría ser introducir una poco de claridad en ese universo complicadísimo, y hasta ahora poco eficaz, de las relaciones, distinguiendo entre las que deben mantenerse como foro multilateral y las que corresponden a las relaciones bilaterales, así como diferenciando entre las funciones y las decisiones de simple colaboración y las funciones y decisiones de coordinación, porque tienen un régimen constitucional diferente y en cambio se confunden en el seno de los organismos existentes, de manera importante en la treintena de Confe-

rencias y Órganos Mixtos de primer nivel. De hecho las Conferencias, que en teoría son los órganos claves en los principales sectores, funcionan de forma muy desigual y dependen excesivamente del Ministro correspondiente, como muestran las Memorias del propio gobierno, realizadas anualmente a instancias de la CARCE. La Conferencia de Presidentes es el único órgano (justamente porque lo integran los Presidentes) que puede marcar prioridades y tareas mínimas a las Conferencias sectoriales.

B) Resolver los problemas atascados o enconados en una Conferencia u órgano de colaboración, pero sin pretender un seguimiento sistemático de todos los sectores

En Alemania y Austria, donde las relaciones funcionan mucho mejor, no resulta extraña la remisión expresa de cuestiones entre Conferencias Sectoriales y Conferencia de Presidentes, aunque cualquier decisión formal debe tomarse finalmente por la Conferencia sectorial, mientras que la Conferencia de Presidentes se limita a tomar acuerdos generales, a llegar a puntos de consenso, que luego desarrollarán y concretarán las correspondientes conferencias sectoriales. Además hay que recordar que la Conferencia de Presidentes se constituye en instancia de coordinación intersectorial del sistema de conferencias. Se trata en efecto del único órgano que puede llevar a cabo la negociación de paquetes intersectoriales, tanto por su competencia general como por su posición de jerarquía frente a los correspondientes ministerios.

En esta línea, la Conferencia de Presidentes es la cúspide de las Conferencias Sectoriales y puede implicarse en su funcionamiento cuando lo considere preciso, dando impulsos que lleven a las conferencias sectoriales correspondientes a abordar determinadas iniciativas y reorientar su actividad, porque en ocasiones se necesita el diálogo general para adoptar la orientación más adecuada para el conjunto de las CCAA.

Por otro lado, la Conferencia de Presidentes puede constituirse en una instancia de desbloqueo de cuestiones que no encuentran salida en la correspondiente Conferencia Sectorial, en virtud de la superior autoridad de los Presidentes para llegar a compromisos, especialmente por su capacidad para negociar sobre varios sectores a la vez, de forma que puede compensar cesiones en uno con ventajas en otro, factor que no tienen las conferencias sectoriales. El traslado de estos expedientes a la Conferencia como órgano que adopta la solución de principio y remite ulteriores desarrollos a las conferencias sectoriales puede ser una alternativa atractiva, aunque debe evitarse que ese recurso se convierta en ordinario, vaciando las conferencias sectoriales en beneficio de una nueva instancia que nacería casi colapsada.

C) Debatir y opinar sobre las grandes líneas de la política estatal, que interesan a las CCAA, al margen de la forma jurídica que deba adoptar la decisión.

Como se ha puesto de relieve al hablar del procedimiento consensuado para alcanzar acuerdos y el carácter político de los mismos, así como la formalización jurídica de la decisión por otra institución (las Cortes, el Gobierno, etc.), la

Conferencia de Presidentes no tiene un ámbito competencial determinado –como en cambio tienen cada una de las instituciones del Estado y las CCAA– sino que puede abordar cualquier tema que resulte de interés para el Estado y las CCAA. No se trata pues de definir los puntos que debe discutir por el criterio de la competencia (del Estado o de las CCAA), ni siquiera por el más amplio del interés, sino por la voluntad que expresen los participantes, decidida de forma consensuada. Deberían ir a la Conferencia todos los asuntos importantes para las CCAA en los que intervenga el Estado, aunque normalmente se tratará de cuestiones que corresponden al Estado en las cuales han de participar, en alguna forma, las CCAA.

Es, por tanto, muy difícil establecer categorías, pero existen algunos ámbitos que por su gran incidencia en las competencias de las CCAA deberían seguirse de forma más o menos sistemática por la Conferencia de Presidentes. El primero incluye los procedimientos de participación de las CCAA en la fase ascendente de las normas comunitarias, porque forma parte de las propias relaciones y aunque la CARCE sigue siendo uno de los órganos que funciona mejor, conviene reforzar la participación de España (en su conjunto, Estado y CCAA) en el diseño de las políticas comunitarias.

El segundo comprende las leyes básicas del Estado o, de acuerdo con lo dicho, algunas leyes básicas que pueden presentar especiales problemas competenciales (educación, por ejemplo), porque la categoría competencial de «bases» que utiliza el Tribunal Constitucional resulta poco eficaz y en cambio la opinión de las CCAA puede resolver muchos problemas a la ley estatal (al menos mientras no se reforme el Senado). Eso no significa que todas, ni siquiera la mayoría, de las leyes básicas deban pasar por la Conferencia, primero porque no sería posible, y después porque tampoco tendría interés. Esto confirma el criterio avanzado: la Conferencia tratará las cuestiones en que la participación de las CCAA tenga mayor interés, al margen de la forma jurídica y la competencia que le corresponda.

D) Las reformas constitucionales y las estatutarias, éstas cuando tengan alcance general

Si mantenemos el criterio anterior, resulta lógico que las reformas más importantes incluyan las constitucionales y estatutarias, cuando estas últimas superen el interés propio de la CA hasta el punto de que la mayoría de las CCAA, de forma consensuada, soliciten su discusión. Con el carácter que se ha dado a los debates y acuerdos en la Conferencia de Presidentes, no deben existir obstáculos para ello. Naturalmente esto requiere un cierto funcionamiento de la Conferencia, en el sentido que se apunta después, para que la introducción de estos puntos –especial cuando es un tema que incumbe a una sola CA– no resulte un arma arrojada en el debate político.

La reforma constitucional tiene menos problemas y de hecho ha sido una de las grandes contribuciones tanto en Suiza (reforma general de 1999), como especialmente en Austria, donde la Conferencia impulsó varias reformas constitucionales en un sentido «federalizante» en los años ochenta. También en Alemania la

Conferencia ha abordado la reforma que se inició en 2004, quedó paralizada al acabar aquél año y se ha recuperado en 2006.

En particular parece que la Conferencia debería abordar (siempre con carácter político y de forma consensuada) la reforma del Senado, porque si todos los partidarios de la reforma explican que se trata de configurar una Cámara en que participen las CCAA, parece lógico que éstas comiencen por participar en la formación de la alternativa.

Estructura: plenario, órgano de segundo nivel y secretaría permanente

El origen concreto en cada país ha marcado algunas características básicas de la Conferencia, especialmente respecto a su funcionamiento. En Alemania destaca el procedimiento consensuado de decisión (frente a las decisiones del *Bundesrat* adoptadas por mayoría), porque esta forma de actuar basada en el consenso ha influido en la dinámica general de la Conferencia. En cambio en Suiza el mismo sistema institucional colegiado o «convencional» conduce a que la Conferencia no sea de Presidentes sino de gobiernos.

Plenario. La Conferencia de Presidentes en Alemania, Austria y Suiza esta integrada por los Presidentes, sin admitirse suplencias (en Austria se impidió la entrada a un ministro de un Land que pretendió suplir a su Presidente), si bien los Presidentes pueden estar acompañados de un Consejero, una persona de su confianza o un experto para que le asesore en el desarrollo del debate. En Alemania existe la variante de reunión a la que los Presidentes deben ir solos, porque se trata de discutir cuestiones en las que se estima preferible esta fórmula, conocida como «sesiones junto a la chimenea», por su confidencialidad.

Parece claro que la Conferencia tiene uno de sus pilares en su composición y debe contar con la efectiva presencia de los Presidentes, evitando las posibilidades de delegación, que la devaluarían y por tanto la harían perder su sentido. De todos modos, la ausencia repetida de algún Presidente es una eventualidad que no debe condicionar el desarrollo general de la institución, pues su consolidación no dependerá de esta excepción sino del contenido y las funciones asumidas por la mayor parte de CCAA.

Tan importante, o más, es el estilo de la discusión. Lo normal es que la Conferencia no someta ningún tema a votación, como sucede en Alemania donde ni siquiera existen resoluciones formales, con alguna excepción muy puntual. Igual sucede en Austria, de manera que la regla es incluir en el orden del día las cuestiones cuya solución ya esta madura.

En cambio se vota en Suiza; cada Canton tiene atribuido 1 voto y se necesitan 18 (sobre 26 Cantones) para alcanzar la mayoría; pero en la práctica solo se adoptan los acuerdos por unanimidad.⁷

7. M. J. García Morales, *op. cit.* p. 56.

Órgano de segundo nivel para la preparación de la Conferencia

Una instancia tan política como la Conferencia requiere que su preparación sea poco burocrática y muy política, puesto que los temas a tratar pueden comprometer la posición de los Presidentes y por tanto el órgano que prepara las Conferencias ha de estar integrado por personas de la confianza política de los Presidentes, sean Consejeros, Jefes de Gabinete o Asesores. Conviene huir de la rigidez en este punto, en coherencia con el carácter de la Conferencia y teniendo en cuenta que los temas que aborde pueden ser muy distintos y deberán llegar con un grado de madurez (de compromisos alcanzados) a la reunión, lo cual puede aconsejar incluso distintos participantes en las reuniones preparatorias de segundo nivel.

Secretaría. Hasta ahora no ha existido una Secretaría de la Conferencia sino que las tareas administrativas han sido desarrolladas por los funcionarios del MAP, así como la preparación de las reuniones ha correspondido al Ministro del mismo. Como se ha visto, la experiencia en España ha estado presidida por la improvisación, que en la Segunda Conferencia fue excesiva.

Puede comprenderse, hasta cierto punto, la falta de preparación de los problemas en el inicio de un nuevo trayecto, pero la naturaleza y trascendencia de las tareas de la Conferencia, así como los medios técnicos actuales, obligan a realizar un cambio radical de rumbo en este aspecto. Sin ninguna duda, un buen funcionamiento de la Conferencia –además de buenos planes políticos– necesita una Secretaría Permanente, muy profesional (en el mejor sentido de la palabra) que prepare las cuestiones, avance políticamente en la búsqueda de soluciones consensuadas –trabajando con el órgano de segundo nivel– y asegure el traslado correcto de los Acuerdos alcanzados a las instituciones de destino. Para las tres fases de los problemas abordados por la Conferencia, preparación de los problemas a tratar, impulso de acuerdos políticos entre las CCAA y con el Gobierno y traslado de los acuerdos a las instituciones implicada, es imprescindible la Secretaría, cuya orientación básica será la búsqueda de equilibrio entre los diferentes miembros de la Conferencia.

Este mismo criterio debiera servir para que su formación y el reclutamiento de sus miembros fuera realizado de acuerdo con reglas fijadas por consenso y bajo una dirección que sea a la vez muy política y muy institucional. De nuevo, el precedente de la CARCE eligiendo a los responsables de representar a las CCAA entre los altos funcionarios de las mismas resulta un buen precedente. Tampoco hace falta que la Secretaría sea muy amplia, porque todos los gobiernos tendrán sus propios gabinetes con los cuales la secretaría deberá colaborar.

En Suiza hay un Secretariado permanente, integrado por funcionarios de los cantones y en Alemania no ha secretaría, pero su función la cumple en buena parte la Conferencia de Directores de la Cancillería en su relación constante con las Oficinas de los Länder en Berlín.

Funcionamiento y método de trabajo

Una reunión al año permite abordar pocos problemas y el estilo que se ha seguido en las dos Conferencias habidas podría mejorar notablemente para consolidar una instancia tan importante en el funcionamiento del Estado autonómico como puede ser la Conferencia de Presidentes. La reunión en el centro de Madrid, en el ambiente del Senado tomado por las televisiones y la prensa, con Presidentes que hacen declaraciones partidistas apresuradas, para no llegar tarde a la invitación del Rey (como si este fuera el colofón de la reunión), no parece muy adecuado, ni para las tareas de reflexión y acuerdo en problemas difíciles, ni siquiera como imagen de los máximos responsables del Estado.

Dos reuniones al año de la Conferencia parecen más adecuadas, tratando además varios puntos, que se pueden encontrar en fases diferentes de solución. Esta pluralidad de temas impide que el eventual fracaso de uno solo se estime como desastre de la Conferencia y da más juego para abrir las vías de consenso entre distintas CCAA, que pueden verse mejor tratadas en unos puntos que en otros y resultar así compensadas.

El lugar y la forma de la reunión condicionan la forma de trabajo, y por tanto los resultados, además de la imagen. Si se trata de reflexionar sobre algunos problemas serios, el marco ideal será un lugar tranquilo, un parador o una casa adecuada. Si se consigue privacidad, vedando la proximidad de los periodistas y dejando solos a los responsables políticos, dialogando frente a frente, ya se habrá avanzado mucho. Y si, finalmente, la imagen de los máximos responsables ante la opinión pública es seria y sobria, la Conferencia puede tener más fácil el acceso al prestigio que necesitará para hacer frente a los retos del Estado autonómico.