

LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES EN LA ENCRUCIJADA DE LA LEALTAD INSTITUCIONAL*

Fernando REVIRIEGO PICÓN**

La proyección y relieve político que puede recabar un foro de negociación e interlocución como la Conferencia de Presidentes autonómicos, tanto en su versión vertical como horizontal, está fuera de toda duda. Se trata, o debiera tratar, de espacios de encuentro, negociación y acuerdo, que en pura teoría contribuirían al engranaje de un funcionamiento eficaz y equilibrado de nuestro Estado de las autonomías, ayudando a aquilatar tensiones territoriales.

En la primera de sus dimensiones, vertical, contamos ya con una concreta proyección práctica, en su configuración de máximo órgano de cooperación política entre el gobierno de la nación y los gobiernos de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, tal y como señala de su Reglamento Interno, aprobado en la última de las conferencias celebradas hasta la fecha.

Una proyección, no obstante, tardía y todavía de corto recorrido, pues hubo de aguardarse hasta la VIII Legislatura (2004-2008) para que se convocara por vez primera, por más que una década atrás ya se planteara de forma expresa su virtualidad en sede política (en sede doctrinal, unos años antes) en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el curso del debate sobre la situación del Estado de las autonomías en 1994. Como allí ya se apuntó, con este instrumento la cooperación ganaría en sistemática, igualdad y transparencia, y contribuiría a crear un marzo en donde el diálogo reemplazara al conflicto.

Un foro pertinente, al decir de la doctrina, al ser cauce apropiado en orden al reconocimiento de la importancia política que corresponde a las

* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación Constitución y Globalización: Transformaciones del Estado Constitucional y Constitucionalismo (DER2009-10375/JURI), subvencionado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

** Profesor titular de derecho constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

comunidades autónomas, y en orden también para solucionar los bloqueos institucionales que pueden producirse en el funcionamiento de un Estado compuesto; mas, de igual forma, de cara a permitir la cooperación autonómica y la defensa de sus intereses comunes, y que debe servir de impulso político, de coordinación, adoptando propuestas que tienen que materializarse o concretarse en un nivel normativo correspondiente.¹

La segunda de las dimensiones apuntadas, horizontal, se encuentra por el contrario inédita hasta la fecha pese a sus indudables potencialidades. Como apuntó Aja, la introducción de estas técnicas permitiría obtener beneficios a corto plazo en el gobierno de las CCAA, sin estar pendiente de la voluntad de las instituciones estatales para acometer las reformas precisas.² Asimismo, siguiendo a García Morales, podría mejorar en buena medida el funcionamiento de la conferencia vertical, como reunión previa a ésta, pudiendo tener incluso un espacio propio para la concertación horizontal en materia de la Unión Europea.³ Para Solozábal, la apuesta por el bilateralismo por parte de algunas comunidades que entienden que pueden encontrar así mayores réditos sería una de las razones de su difícil creación.⁴

Si bien en diferentes ocasiones, especialmente al hilo de las últimas reformas estatutarias, que han servido en buena medida de incentivo,⁵ se ha planteado la necesidad de su convocatoria, e incluso se han dado pasos en ese sentido, diferentes razones han ido postergando su creación definitiva. La última ocasión en que se ha abordado su pertinencia ha sido el VIII Encuentro entre Comunidades Autónomas para el Desarrollo de los Estatutos, a la que acudieron representantes de doce CCAA (diez consejeros y dos

¹ Solozábal Echavarría, J. J., “El patrón federal como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales”, en Tudela, J. y Knüpling, F. (eds.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, CEPC, 2010, p. 89; Bocanegra Sierra, A. y Huergo Lora, A., *La Conferencia de Presidente*, Madrid, Iustel, 2005, p. 63.

² Aja Fernández, E., “La conferencia de presidentes en el Estado autonómico”, *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional (libro homenaje al prof. G. Trujillo)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 826.

³ García Morales, M. J., “Los nuevos estatutos de autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario ¿una nueva etapa?”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, p. 417.

⁴ Solozábal Echavarría, J. J., *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, pp. 337 y 338.

⁵ Cabe recordar, con ocasión de la polémica suscitada por el proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, el presidente de la Generalitat invitó al resto de presidentes autonómicos a que se celebrara una reunión conjunta de todos ellos en donde poder explicar su modelo estatutario. Ello a la par (aunque aquí en una perspectiva vertical) que se solicitaba al presidente del gobierno, por parte de los presidentes autonómicos y regionales del PP, la convocatoria de una tercera conferencia con objeto de estudiar dicho proyecto y sus consecuencias.

representantes de menor rango en los casos de Extremadura y Andalucía), aunque acordando esperar a las elecciones autonómicas de mayo de 2011 por si se produjeran cambios políticos en algunas CCAA, como así sucedió finalmente. Recordemos que Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha y Extremadura cambiaron de color político tras el resultado de las mismas; cabe destacar que dos de estas incluso, no lo habían hecho desde su acceso a la autonomía.⁶

Unos instrumentos que en nuestro país, al igual que sucede en otros países descentralizados territorialmente, pueden cumplir un importante papel de complemento de la actuación de la cámara alta, uno de esos agujeros negros pendiente siempre de reforma de nuestro sistema político. Complemento, mas evidentemente no sustituto, por más que la experiencia comparada sí muestra ejemplos en esta línea.

Como ha apuntado García Morales, la no consecución de auténticas cámaras de representación territorial en los estados federales ha llevado a la articulación alternativa de procedimientos participados, provocando que las instancias federadas hagan valer sus intereses a través de órganos de colaboración fuera del ámbito parlamentario, órganos que en la práctica llegarían a ser más importantes que la propia segunda cámara.⁷ De ahí que puede entenderse el recelo que en determinados países ha suscitado en la cámara alta la creación de un órgano de las características del que ahora nos ocupa. Al abordar la experiencia de la Conferencia de Gobiernos cantonales creada en Suiza en 1993, reseña este dato aunque apunta inmediatamente a continuación el intento de mantenimiento en la actualidad, de relaciones basadas en la comunicación y en la colaboración.⁸

Un ejemplo de esa sustitución lo ofrecería la Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Austria, una suerte de “poder en la sombra” (*Macht im*

⁶ Así, Castilla-La Mancha (J. Fuentes, 1982/1983 —como presidente preautonómico—, J. Bono, 1983-2004 y J. M. Barreda Fontes, 2004-2011) y Extremadura (J. C. Rodríguez Ibarra (1982-2007 —hasta marzo de 1983 como presidente preautonómico— y G. Fernández Vara, 2007-2011). Únicamente en el periodo preautonómico encontraríamos tendencias distintas (A. Fernández Galiano y G. Payo Subiza en Castilla-La Mancha y L. Ramallo García y M. Bermejo Hernández en Extremadura, todos ellos de la UCD).

⁷ “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, p. 244; véase, también, Aja, E., *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, pp. 198 y ss.

⁸ “La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza”, *Seminario sobre la Conferencia de Presidentes autonómicos*, Barcelona, IDP, 2004, p. 4. Véase “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d’Estudis Autonòmics, 2009, pp. 120 y 121.

Schatten)⁹ frente a un devaluado *Bundesrat*,¹⁰ que, entre otras actuaciones, elaboraría los programas de peticiones de los *Länder*, papel de trabajo previo a las reformas de la Constitución federal, y negociaría los proyectos de leyes sobre compensación financiera entre *Bund* y *Länder*.¹¹

Ligar este espacio de encuentro, negociación y acuerdo, la Conferencia de Presidentes Autonómicos, al debate sobre la reforma del Senado es, a nuestro parecer, de indudable interés; no en vano, si este foro se llega a gestionar de manera inteligente, puede llegar a convertirse en un adecuado y necesario complemento de dicha Cámara en lo que a la participación de las comunidades autónomas haría referencia y en orden a la consecución de un funcionamiento eficaz y equilibrado del sistema en su conjunto, ayudando a aquilatar tensiones territoriales. No habría que perder de vista tampoco el hecho, no sólo anecdótico, de que el Senado fuera el lugar elegido para la celebración de sus sesiones. Si bien tras la primera reunión el presidente del gobierno barajó la itinerancia de la conferencia (Barcelona era la sede apuntada en primera instancia para la celebración de su segunda sesión) finalmente se estableció el Senado como su sede definitiva y permanente. En el reglamento aprobado en la cuarta Conferencia se establece de hecho que el Senado será la sede de las mismas, por más que podrán celebrarse reuniones en las comunidades autónomas o en las ciudades de Ceuta y Melilla.¹²

Más allá de todo esto, la importancia de la Conferencia de Presidentes está fuera de toda duda. No en vano tiene por objeto debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el estado de las autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico; potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las comunidades autónomas, e impulsar y orientar los trabajos de las conferencias sectoriales de otros órganos multilaterales de cooperación.

⁹ Pernthaler, P., “La Conferencia de Presidentes de los *Länder* en la evolución del federalismo cooperativo en Austria”, *Seminario sobre la Conferencia de Presidentes*, Barcelona, IDP, 2004; sobre la representatividad de esta cámara y la creación de foros alternativos para cuestiones específicas (“Conferencia de los *Länder* para la Integración”), véase, también, Albertí, E., “El *Bundesrat* austriaco”, *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 1996, pp. 150 y 151.

¹⁰ Vernet i Llobet, J., *El sistema federal austriaco*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 108.

¹¹ García Morales, M. J., “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, *cit.*, p. 244.

¹² Artículo 4o. del RICP.

Así se dispone en su Reglamento Interno,¹³ por más que tras esta grandilocuente articulación, y una experiencia práctica no demasiado positiva, la Conferencia, como ya hemos apuntado, no ha vuelto a convocarse, incumpliendo sus propias previsiones temporales.¹⁴

Poco que ver, por tanto, con lo acontecido en otros países, y relatado someramente *supra*; ello porque los criterios partidistas han planeado constantemente sobre estas reuniones que han servido en demasiados momentos más como escenario en el que los partidos mayoritarios pudieran mostrar “músculo”, si se nos permite la expresión, que como verdadero órgano de cooperación. De ahí que no resulte extraño que haya desaparecido durante todo 2010 y buena parte del año en curso.

Ha sido tras las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2011 cuando se ha vuelto a apuntar la posible necesidad de su convocatoria, aunque, también aquí, no deja de observarse que los movimientos responden en algunos casos a criterios partidistas, y que la eventual convocatoria y celebración va a encontrarse teñida de esos mismos vicios. Más aún con el horizonte de las elecciones generales que, salvo disolución anticipada, que no parece que vaya a ocurrir, se celebrarán en marzo de 2012. En sede parlamentaria se planteó recientemente esta cuestión, necesidad de su convocatoria tras la toma de posesión de los nuevos gobiernos autonómicos para abordar tres cuestiones diversas: reformas económicas para la creación de empleo, reformas educativas y garantías de los servicios públicos. Desde el gobierno, en la respuesta a la pregunta parlamentaria, por boca del vicepresidente tercero del gobierno y ministro de Política Territorial y Administración Pública se manifestó su disponibilidad a estos efectos.¹⁵

La primera de las conferencias, con los lógicos interrogantes y dudas que toda novedad suscita, se celebró en octubre de 2004, precedida de diferentes reuniones preparatorias, coordinadas desde el Ministerio de Administraciones Públicas; ello, sin ausencia alguna.

Su exclusiva articulación vertical llevó a Bocanegra y Huergo a apuntar, de manera un tanto crítica, que

...en España se ha comenzado primando lo accesorio (al menos desde la perspectiva del modelo alemán) sobre lo principal, pues la Conferencia ha nacido por iniciativa del Presidente del Gobierno mientras que en Alemania se sos-

¹³ Artículo 2o. del RICP.

¹⁴ Artículo 4o. del RICP.

¹⁵ *DSCD*, núm. 250, del 8 de junio de 2011.

tiene sobre la iniciativa de los presidentes de los *Länder* sin perjuicio de que éstos celebren también reuniones con el Canciller federal.¹⁶

En sentido contrario, García Morales apuntará la lógica de su aparición primera como órgano vertical. Entendiendo que en el panorama actual hubiera sido difícil imaginar lo contrario.¹⁷

Valoraciones sobre el orden lógico o ilógico de articulación a un lado, corresponde destacar ahora los temas debatidos en el seno de esa primera Conferencia: la institucionalización de la Conferencia y el valor de sus acuerdos, las relaciones de las autonomías con la Unión Europea y el déficit sanitario.

Sobre el primero de ellos, la duda esencial (más allá de cuestiones sobre la ubicación, itinerante o no, de la Conferencia) fue la determinación del número de reuniones que habría de tener en última instancia este órgano, entendiéndose necesaria en todo caso la celebración de una reunión anual, aunque abriéndose la posibilidad a una segunda. El Reglamento Interno de la Conferencia que fue aprobado un lustro después lo fijó de igual modo, e incluso posibilitando ulteriores reuniones;¹⁸ la práctica pondría luego las cosas en su sitio con un bagaje un tanto desesperanzador cuatro reuniones en siete años.

Por lo que al valor de las reuniones haría referencia se acordó que quedaría lógicamente reducido a la consecución de declaraciones políticas, alcanzadas por consenso, en los principales temas de la vida política. Montilla Martos,¹⁹ en un estudio sobre relaciones intergubernamentales, habla de este foro como “nivel simbólico político” del marco institucional de cola-

¹⁶ *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 48. E. Aja, por su parte, tras de señalar que la historia de nuestro sistema autonómico apenas ha contemplado la colaboración horizontal, refiere que “la Conferencia vertical o mixta es el objetivo a conseguir de manera inmediata, pero en la confianza de que su desarrollo significará a corto o medio plazo el de una Conferencia horizontal simultánea en la que progresivamente se ampliará también el tratamiento de las cuestiones de carácter horizontal”, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes*, cit.

¹⁷ “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, p. 85.

¹⁸ Establece el artículo 4o., RICP que “La Conferencia de Presidentes se reunirá una vez al año previa convocatoria del Presidente del Gobierno, que deberá comunicarse a los miembros con una antelación mínima de veinte días naturales... 2. Podrán celebrarse reuniones extraordinarias cuando el Presidente del Gobierno las convoque, a iniciativa propia, o a petición de la mayoría de los Presidentes Autonómicos...”.

¹⁹ “Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, pp. 131 y ss. Véase también, Ridaura Martínez, M. J., *Relaciones intergubernamentales: Estado-comunidades autónomas*, Valencia, Tirant, 2009.

boración-participación; el “nivel de decisión política ordinaria” correspondería aquí a un Senado reformado, y el “nivel técnico” a las conferencias sectoriales.

En el Reglamento se hablará de acuerdos o recomendaciones que tendrán la consideración de compromisos políticos que deberán adoptarse por consenso de todos los miembros presentes, aunque estableciendo un quórum mínimo (dos tercios de los presidentes autonómicos). Dichos acuerdos, que habrán de hacerse públicos, comprometerán a los miembros que los hubieran adoptado, debiendo ser comunicados a los órganos competentes de las respectivas instituciones.²⁰

Las relaciones de las autonomías con la Unión Europea, otro de los puntos abordados entonces, alcanzó escaso acuerdo apuntándose la necesidad de elaborar propuestas en este sentido en orden a alcanzar una posición común.

Mucho más fructífera resultó la última de las cuestiones, al acordarse la constitución de grupos de trabajo para el análisis del gasto sanitario que habilitarían la elaboración de una propuesta del gobierno para dotar de suficiencia y sostenibilidad futura al sistema sanitario. Se incrementaron las partidas autonómicas de cara a afrontar dicho gastoy se corrigieron situaciones deficitarias.

La experiencia de esta primera conferencia pareció ser positiva en primera instancia, mostrando claramente su potencialidad, especialmente a la vista del dato de que el debate político subsiguiente pasó a contemplarse desde su prisma.

Toda cuestión parecía susceptible de ser residenciada en la misma, y así lo trataban de hacer los diferentes actores. Lo cierto es que en aquellos primeros momentos germinales pasamos de apenas haber oído hablar de la Conferencia de Presidentes, fuera de sede doctrinal, se entiende, a no poder abrir un periódico o escuchar una declaración política sin encontrar una referencia a la misma.

Este foro (el entusiasmo se atemperaría con posterioridad) parecía haberse convertido por arte de magia en una suerte de bálsamo de Fierabrás que todo lo cura; cualquier cuestión parecía que debía debatirse en ella para poder ser validada. En todo caso, la confirmación de esas expectativas abiertas habría de comprobarse evidentemente en las siguientes conferencias.

Una interesante relación de funciones a desempeñar por esta Conferencia podemos encontrarla en Cámara Villar, G., “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas”, *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, Colex-INAP, 2005, vol. I, pp. 127 y 128.

²⁰ Artículo 6o. del RICP.

Inmediatamente después de la celebración de la primera conferencia se anunció (con un contenido mucho más amplio que el finalmente articulado) que la segunda acontecería bien en primavera, bien a principios del verano de 2005. Todo parecía encaminado, y el tren del diálogo interterritorial parecía avanzar por firmes raíles.

Diferentes motivos comenzaron a postergar dicha reunión, si bien podría apuntarse que uno de los motivos fundamentales, añadiríamos que el más determinante, no fue otro que la celebración de elecciones en Galicia y el cambio de gobierno que podría en su caso producirse —como así finalmente aconteció—, hecho que determinaría un importante cambio del panorama político autonómico.²¹

De esta manera, a finales de junio de ese año se remitió desde la presidencia del gobierno una carta a todos los presidentes autonómicos anunciando la celebración de la conferencia en los primeros días de septiembre, concretándose con posterioridad una fecha que posteriormente sería también incumplida. En el contenido de las cartas se reseñaba que el objeto de la convocatoria era “la revisión del sistema de financiación sanitaria y la adopción de las decisiones que procedan para enjugar el déficit que en distintas comunidades se haya podido producir como consecuencia de la aplicación efectiva del sistema de financiación acordado hace unos años”, añadiéndose como objetivo “dotar de estabilidad al conjunto del sistema, mediante la asunción de compromisos compartidos por el Gobierno de la nación y por los distintos Gobiernos de las Comunidades Autónomas”.

Conforme la fecha definitiva se acercaba, y conocida a grandes rasgos la propuesta del gobierno, los temores a una división entre comunidades de acuerdo con los criterios partidistas comenzaron a crecer. Se esperaba una postura unívoca en aquellas comunidades autónomas en las que el Partido Popular se encontraba en el gobierno. Lo que a comienzos de verano parecía anticiparse como una reunión tranquila al no haber en el horizonte próximo elección alguna, parecía enrarecerse conforme la reunión se acercaba. En todo caso, y antes de dar tiempo a escenificarse una división de tal carácter, algunas de las comunidades autónomas con gobiernos socialistas se desmarcaron igualmente de una propuesta que implicara la subida de ciertos impuestos, hecho que terminó provocando

²¹ Conocidos los resultados de las elecciones (PP, 37, PSG, 25, BNG, 13), y ante el anunciado pacto de gobierno PSOE-BNG, se barajó la celebración de la conferencia los últimos días de julio, aunque la posibilidad de que la formación del gobierno se dilata y hubiera de acudir a la misma el entonces presidente de la Xunta en funciones desechó dicha posibilidad. La toma de posesión se realizó finalmente el 2 de agosto.

en última instancia que el gobierno introdujera importantes cambios en la propuesta inicial.

Carece de sentido entrar ahora a diseccionar en detalle el contenido de la propuesta, ya que evidentemente la cuestión menor (para lo que a nosotros interesa) serían los elementos técnicos del debate, siendo lo realmente esencial la forma de hacerlo; esto es, el foro elegido y su específico desarrollo. La cuestión se planteó en primera instancia en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de septiembre de ese año, y se llegó a presentar una propuesta alternativa por parte de las comunidades autónomas del Partido Popular. A la par que se planteaba este debate, desde Izquierda Unida se planteó la necesidad de crear una comisión mixta Congreso-Senado para mejorar el sistema nacional de salud.

La división no fue finalmente la que parecía anticiparse días antes, y terminó con el convencimiento de que la Conferencia de Presidentes, a la que el gobierno llevaría una propuesta modificada, podría terminar por sacar la situación del estancamiento en que se encontraba.

Esta conferencia, criticada duramente por su organización y formato, y que parecía ofrecer *ad extra* una cierta sensación de improvisación, terminó finalmente con declaraciones políticas completamente contradictorias pese a la afirmación de una suerte de “consenso básico” por parte del gobierno en torno al tema objeto de debate, la financiación de la sanidad. En el debe puede apuntarse una de las principales críticas al desarrollo de la conferencia, que vino provocada no sólo por su escasa duración, sino por la forma de ofrecer documentación e informes por parte del gobierno, no en vano durante su celebración se llegaron a ofrecer a la prensa datos de la propuesta (o, mejor, de la contrapropuesta) que todavía no se habían expuesto en el seno de la conferencia misma.

La propuesta realizada finalmente en su seno venía a suponer la entrega por parte del gobierno, sin exigencia de contraprestación alguna, de una importante cuantía en orden a la financiación de la sanidad;²² a ello habría que añadir la posibilidad de que éstas, autónomamente, incrementaran algunos impuestos (electricidad, matriculación o carburantes).²³ Esta propuesta sería ratificada en la posterior reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada tres días después, aunque con la abstención

²² Es destacable el incremento en un 170% de la propuesta inicialmente apuntada por el gobierno diez días antes de la celebración de la conferencia; implicaría una aportación directa por parte del Estado de unos 1,700 millones y anticipos a cuenta de alrededor de 1,400.

²³ Según cálculos realizados, el aprovechamiento de dichos incrementos podría suponer un montante global de 1,800 millones de euros.

de las comunidades autónomas del Partido Popular al apuntarse por éstas la indefinición del reparto definitivo.²⁴

La primera plasmación de este acuerdo sería la aprobación del Decreto Ley 12/2005, del 16 de septiembre, por el que se aprobaron determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria, y se procedió a la autorización de anticipos de tesorería y a la subida de determinados impuestos especiales; así, bebidas alcohólicas y tabaco. La justificación de la asociación de la subida de estos impuestos a la financiación sanitaria se hizo apuntando la presunta coherencia de la finalidad perseguida al incidir sobre productos cuyo consumo puede ser nocivo para la salud y, en consecuencia, generadores de gasto sanitario.²⁵

La siguiente convocatoria, celebrada en enero de 2007, y que despertó una gran expectación,²⁶ coincidió en el tiempo con el complejo proceso de reformas estatutario abierto.

Recordemos que por aquel entonces ya se habían aprobado los nuevos estatutos de Valencia y Cataluña (LLOO 1/2006, del 10 de abril y 6/2006, del 19 de julio),²⁷ recurridos ambos ante el Tribunal Constitucional; estos recursos serían resueltos, como es bien sabido, por las SSTC 247/2007, del 12 de diciembre y 31/2010, del 28 de junio. El proceso que derivó en esta segunda fue especialmente polémico, y el debate sobre el mismo condicionó la agenda política durante esos cuatro años, con una complicada y dura lucha, que se trasladó hasta el propio Tribunal. La sentencia finalmente declaró inconstitucionales un buen número de artículos del mismo, sirviéndose de una interpretación amplia del contenido estatutario y, no olvidemos, apoyado en la discutible muleta de la vía de la interpretación conforme, en orden a no hacer más extensas las tachas de inconstitucionalidad.²⁸

Por lo que a la conferencia hace referencia, cabe destacar que en estos nuevos estatutos no se hace referencia expresa alguna a este foro. Como des-

²⁴ En medios políticos se sugirió que esta abstención pudo venir provocada por la oposición de alguna de estas CCAA a votar en contra de la propuesta (concretamente, Baleares y Castilla-León) y al intento de consecución de una votación unánime en el seno del Consejo.

²⁵ En la exposición de motivos del decreto ley se apuntó que ese “incremento de fiscalidad produce el doble efecto de proporcionar fondos que financien el gasto sanitario, a la vez que el propio gasto se reduce en la medida en que el consumo de dichos productos se desincentiva”.

²⁶ Casi un millar de periodistas se acreditaron para cubrir este acto.

²⁷ En el curso de ese mismo año en que se celebró la III Conferencia de Presidentes se aprobó asimismo la reforma de otros tres estatutos: LLOO 1/2007, del 28 de febrero (Islas Baleares); 5/2007, del 20 de abril (Aragón); 14/2007, del 30 de noviembre (Castilla y León).

²⁸ Sobre esta sentencia, véase *TRC*, núm. 27, 2011 (monográfico sobre la STC 31/2010).

taca la doctrina los instrumentos multilaterales aparecen aquí como meras técnicas de articulación de la participación autonómica en competencias estatales bien de forma expresa o implícita sin aludir a instrumentos concretos para formalizar esa multilateralidad (tan sólo en el caso del Estatuto de Andalucía se mencionaría expresamente una Conferencia Sectorial, el Consejo de Política Fiscal y Financiera).²⁹ En el último de los aprobados hasta la fecha, Extremadura (enero de 2011) por su parte, se hace referencia genérica a los foros multilaterales de cooperación internacional, apostando por la promoción y participación de los mismos por parte de las instituciones de la CA de cara a un mejor funcionamiento de las respectivas competencias o del mejor funcionamiento del sistema autonómico.³⁰

En esta tercera reunión de la conferencia se acordó el mapa de infraestructuras científico-tecnológico, que incluyó la aprobación de un amplísimo abanico de propuestas en este campo.

Junto a ello, los otros temas debatidos fueron la situación de los recursos naturales en nuestro país, y de forma más específica, el agua; se acordó así crear una conferencia sectorial del agua.³¹

También, el objetivo de una inmigración ordenada y legal; también aquí se optó por crear una conferencia sectorial de inmigración. Este órgano estaría encargado de asegurar la adecuada coordinación de las actuaciones a desarrollar por las administraciones públicas en materia de inmigración. Tiempo después de su creación se incorporó, a la propia Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, social, que asimismo suprimió el Consejo Superior de Política de Inmigración con el que hasta ese momento había convivido.³²

Más allá de estos temas uno de los puntos más delicados de la sesión fue la presentación de una propuesta relativa a la política antiterrorista del gobierno tras el atentado de la T-4; esta propuesta puso de manifiesto nuevamente la alineación en bloques partidistas de las diferentes comunidades.

La última de las conferencias celebradas hasta la fecha se realizó en diciembre 2009 y contó también con la presencia de consejeros autonómicos. Si bien en un primer momento se barajó la posibilidad de su presencia en salas adyacentes en última instancia se fijó que asistieran todos a la misma

²⁹ García Morales, M. J., “Los nuevos estatutos de autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario ¿una nueva etapa?”, *cit.*, p. 367. La autora se refiere a los EEAA de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña e Islas Baleares.

³⁰ Artículo 67 del EA de Extremadura (LO 1/2011, del 28 de enero).

³¹ El Consejo de Ministros, en su reunión del 2 de marzo de 2007, autorizó al Ministerio de Medio Ambiente a su constitución.

³² L. O. 2/2009, del 11 de diciembre de reforma de la L.O. 4/2000, del 11 de enero.

sala y estos permanecieran ubicados detrás de los diferentes presidentes autonómicos. La presencia del mismo vino provocada en parte por la decisión del presidente del gobierno de venir acompañado de la vicepresidenta y ministra de Economía, E. Salgado, al ir a tratarse en la reunión temas de economía. Asistieron igualmente la vicepresidenta, M. T. Fernández de la Vega, y el vicepresidente tercero, M. Chaves.

Como primera providencia es importante destacar que la conferencia consiguió configurar su reglamento interno de funcionamiento,³³ al que ya hemos ido haciendo referencia en estas breves notas. Un reglamento de ocho artículos en el que se concretaba la naturaleza de este órgano, su composición y funciones, así como la periodicidad de sus reuniones y sede, y las necesarias previsiones sobre su concreto funcionamiento, acuerdos y recomendaciones. Junto a ello se establecía la posibilidad de acordar comisiones y grupos de trabajo y la existencia de un comité preparatorio para el examen previo de los asuntos.

También fueron adoptadas sendas declaraciones sobre la presidencia española del Consejo de la Unión Europea, y sobre la necesidad de impulsar instrumentos de lucha contra la violencia de género.

En todo caso, ello se produjo en el seno de una compleja reunión que terminó sin acuerdos en materia de empleo y contención del déficit; recordemos que el documento elaborado por el gobierno tuvo finalmente doce votos a favor y ocho abstenciones. Algunos de los temas que se apuntaron que tendrían cabida en las sucesivas reuniones serían la mejora del sistema educativo, así como el cambio climático.

Celebrada aquélla, año y medio después, se sigue esperando la convocatoria de una nueva reunión, que no obstante por lo pronto ya habrá incumplido las previsiones temporales contenidas en el reglamento.

Apuntado lo anterior y volviendo a una de las ideas destacadas a lo largo de estas notas, la posible complementariedad de este instrumento con la actuación del Senado, lo cierto es que las deficiencias de esta Cámara y las dificultades de su reforma en orden a hacer efectiva su caracterización como cámara de representación territorial ha acentuado y potenciado la aparición en escena de un foro como la Conferencia de Presidentes, que pretendería impulsar y reforzar el principio de colaboración, principio que tendría unas ventajas que a todos se nos hacen evidentes, puesto que, en sentido genérico consideradas, en palabras de García Morales, son un medio para evitar procesos de centralización y, a la par, instrumento de participación e integración de las instancias territoriales en decisiones genera-

³³ *BOE* del 19 de diciembre de 2009.

les.³⁴ Colaboración entendida como deber que no sería preciso justificarlo en preceptos concretos al ser “de esencia” a dicho modelo, como así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias desde la ya lejana STC 18/1982, del 4 de mayo. A ello podríamos añadir las reflexiones de Albertí, cuando (sin dejar de apuntar los riesgos de la “desparlamentarización” del sistema político)³⁵ refiere que la legitimación del modelo autonómico tiende a plantearse cada vez más conforme a términos utilitaristas de eficacia, para cuyo objetivo las relaciones de colaboración serían su instrumento básico; así, el funcionamiento y futuro del mismo dependería de un “adecuado diseño de las relaciones de colaboración entre todos los entes entre los que se distribuye el poder estatal”.³⁶ Y en un sentido más concreto, como apuntaría Aja, aplicado al foro que aquí nos ocupa, la funcionalidad de la conferencia sería triple: impulsar la participación de las comunidades autónomas en las decisiones centrales, el desarrollo de la coordinación horizontal y vertical (y así la garantía frente a las intervenciones estatales y una mejor gestión de las actuaciones autonómicas) y la canalización institucional de los conflictos políticos interterritoriales.³⁷

Mas, instituido este foro, cabe plantearse cuál sería su vigencia (no su desarrollo actual, que no debe verse condicionado por un futuro) “frente” o “junto a” un Senado reformado, que, llegado el caso, serviría también como espacio de concertación y cooperación de las comunidades autónomas entre sí y con el Estado.³⁸

³⁴ Como problemas de la colaboración apuntará la complejidad de los procesos de decisión y la eventual marginación de los parlamentos, “La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico”, *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002, pp. 115 y ss. De esta misma autora, “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, *cit.*

³⁵ Se sirve el autor de esta expresión de Kisher (*Kooperation im Bundesstaat*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1971) tras apuntar que la capacidad de decisión de los procesos cooperativos tiende a desplazarse a los Ejecutivos, “que se encuentran en condiciones mucho mejores para desarrollar complejas y largas negociaciones que los Parlamentos, de modo que éstos se ven relegados en muchas ocasiones a desempeñar un papel de meras máquinas de ratificación de los acuerdos logrados en sede ejecutiva”. “La colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”, en Martín Rebollo, L. (dir.), *El futuro de las autonomías. Balance y perspectivas*, Santander, Universidad de Cantabria, 1991, p. 209.

³⁶ “La colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”, *cit.*, p. 217.

³⁷ *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultado del Seminario celebrado en Barcelona en julio de 2004)*.

³⁸ En la primera de las cuestiones planteadas en su momento por el gobierno al Consejo de Estado con relación a la reforma constitucional del Senado se encontraba pronunciarse sobre este punto, así como sobre las funciones que debe ejercer el Senado como cámara de representación territorial y, en particular, el ámbito material y el grado de participación en el ejercicio de la potestad legislativa y las atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales.

Ahora bien, ¿de qué Senado estaríamos hablando? No pretendemos aquí abordar las posibilidades de reforma de la cámara alta en su composición (designación de sus miembros por los gobiernos o parlamentos autonómicos, elección directa en circunscripción autonómica...) o funciones (redefinición de sus competencias, especialización territorial...), las ventajas o desventajas de cada modelo, el propio orden en que deben ser abordados... Únicamente nos plantearemos sus relaciones en el supuesto de reforma que aparentemente atenuaría parcialmente la necesidad de actuación de un foro de estas características; esto es, aquel en el que la Cámara alta tuviera, entre otros cometidos, el de ser “foro de cooperación interterritorial”. Esa articulación de ese futuro Senado llevaría, en el plano de su composición, como ha referido Albertí, a concluir que la única composición adecuada para asumir tal misión sería la gubernamental.³⁹ Ésta sería la fórmula de uno de los modelos habitualmente planteados respecto de nuestro Senado; así, el del *Bundesrat* alemán, órgano de representación de los *Länder* a nivel federal,⁴⁰ que tendría en el mismo una posición central y determinante, en donde, por lo que a la composición haría referencia, como es de sobra conocido, sus miembros son designados por los gobiernos de los *Länder* —estando presentes también los presidentes—, siendo aquéllos, en palabras de Hesse, representantes “instruidos” en contraposición a los diputados, vinculados a prescripciones y órdenes.⁴¹ Partidarios y detractores de ese modelo no faltarían, ello con independencia de reflexiones sobre su propia naturaleza, en las que ahora no entraremos.⁴² Aja y Viver, por ejemplo, en una reflexión de conjunto sobre la evolución de nuestro Estado autonómico, y al abordar este

³⁹ Señala, asimismo, este autor que si el Senado mantiene su condición de Cámara parlamentaria, difícilmente podría ir más allá de un papel de seguimiento e impulso, cuando menos en las relaciones verticales de colaboración, aunque sí desempeñaría un papel más activo en las relaciones horizontales, *Ante el futuro del Senado*, cit., pp. 67 y ss. En este mismo volumen véase, también, Trujillo, G., “La reforma constitucional y la participación del Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”, especialmente las pp. 386-391.

⁴⁰ Sobre este modelo, Oter, S., “La posición del *Bundesrat* en el sistema constitucional alemán”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, 2005, en prensa.

⁴¹ *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heilderberg, C. F. Müller, 1995, p. 260.

⁴² Dispares opiniones sobre la adopción o no de este modelo pueden verse, por citar algunos ejemplos dentro de la amplia bibliografía existente, en Punset, R., *El Senado y las comunidades autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987; Arbos, X., “El Senado. Marco constitucional y propuestas de reforma”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, 1991; Portero Molina, J. A., “Contribución al debate sobre la reforma del Senado”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995; Martínez Sospedra, M., “El Senado reformado: ¿cámara o consejo?”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 40, 2002; Torres del Moral, A., “Veinticinco

problema señalan que “una reforma del Senado en sentido alemán significaría a la vez un incremento importante de los poderes de las Comunidades Autónomas y una mejora cualitativa del funcionamiento del sistema”.⁴³ Desde otra perspectiva, Portero nos hablará de un modelo excepcional en el panorama comparado,⁴⁴ mientras que Martínez Sospedra lo considerará una solución inadecuada a los déficits de multilateralidad e integración de nuestra forma de Estado.⁴⁵

En el más que hipotético supuesto de que ese modelo o uno similar se adoptara finalmente, cabría plantearse la necesidad de articular nuevamente la actuación de la Conferencia de Presidentes (sería deseable que en sus diferentes perspectivas), en tanto que teóricamente la cámara alta tendría como una de sus principales funciones el impulso de la colaboración y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, favoreciendo la cooperación entre las diferentes comunidades autónomas, convirtiéndose así en una cámara de integración. Si bien en pura teoría pudiera parecer que a partir de ese momento dicho foro podría llegar a resultar innecesario al convertirse aquel en elemento canalizador (eficaz) de las relaciones entre las comunidades autónomas y el Estado, hay una cuestión evidente, y es que la experiencia alemana nos muestra lo contrario: la utilidad de la convivencia de dicho foro y su intercomplementariedad.⁴⁶ Allí el *Bundesrat* y la Conferencia (en sus dos dimensiones) articulan un sistema integrador notable. Ésta, por ejemplo, y entre otras actividades “se convierte en una instancia de impulso y preparación de algunos trabajos del *Bundesrat*, y de muy informal recurso (mediador) en los casos de bloqueo de la decisión en la Cámara parlamentaria”.⁴⁷

En todo caso, y más allá de que no parezca verosímil que la reforma determine un modelo como el apuntado, parece claro que la Conferencia de Presidentes está llamada a convertirse (repitamos, gestionada de forma inteligente y preteridos, en la medida de lo posible, criterios exclusivamente partidistas) en un adecuado complemento del Senado y elemento importante en nuestro Estado de las Autonomías.

años de Senado”, *Revista de Derecho Político*, núm. 58 y 59, 2003; Aja, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.

⁴³ “Valoración de 25 años de autonomía”, *cit.*, p. 108.

⁴⁴ “Contribución al debate sobre la reforma del Senado”, *cit.*, p. 99.

⁴⁵ “El Senado reformado: ¿cámara o consejo?”, *cit.*, pp. 88 y ss.

⁴⁶ Kropp, S., *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden, VS Verlag, 2009.

⁴⁷ En ese sentido, Roig, E., “La Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Alemania”; *cf.* Aja, E., *Informe sobre la Conferencia de Presidentes*, *cit.*, p. 3.

Ello, cualquiera que fuere la reforma que se produzca con relación a nuestro Senado; si es que finalmente termina por producirse, y caso de no verificarse, con mucha mayor razón.

En un estudio sobre la Conferencia de Presidentes, construido básica y esencialmente al amparo del modelo alemán tomado como arquetipo, Bocanegra Sierra y Huergo Lora apuntan la compatibilidad y complementariedad de la Conferencia de Presidentes y del Senado; y más aún, de un Senado reformado, al destacar que la territorialización de esta cámara “hace aún más necesaria la Conferencia de Presidentes, al provocar situaciones de bloqueo, derivadas de la existencia de mayorías diferentes en ambas cámaras” a lo que añadirían (al abordar la conveniencia de un foro que reúna al presidente del gobierno con los presidentes de las comunidades autónomas) que “esta necesidad de contacto sería mucho mayor si se opta por reformar el Senado para convertirlo en una cámara que represente a las Comunidades Autónomas y en especial a los Gobiernos autonómicos”.⁴⁸ En el mismo sentido, Cámara refiere que no cabría hablar en modo alguno de un “inevitable y completo solapamiento y conflicto con otros órganos, singularmente con un Senado que efectivamente se reconfigure como Cámara de representación territorial”, ello porque “la cualidad de esta función de impulso y orientación política (de la Conferencia de Presidentes) no prejuzgaría ni hurtaría ni el debate político general en el seno de la Cámara, ni el resultado al que eventualmente pudiera llegarse... aunque en determinadas materias viniera ya precisada como compromiso político una orientación general sobre la decisión de determinados asuntos y ello pudiera provocar ciertamente tensiones políticas institucionales”; este foro serviría así, entre otras funciones, como “elemento de reequilibrio permanente de carácter general, en tanto la relativa informalidad de esta Conferencia permitiría nuevos tratamientos igualmente informales de aquellos asuntos que pudieran estar políticamente bloqueados en el ámbito parlamentario”.⁴⁹

Esa compatibilidad, esa suerte de intercomplementariedad, incluso necesaria “vinculación”, no sería una idea nueva, puesto que casi una década atrás, Fernández Segado ya señalaba que resultaría positivo en orden al mejor cumplimiento de las funciones del Senado (reformado) el establecimiento de vinculaciones con un órgano, la Conferencia de Presidentes (entonces inexistente), que a su entender debería actuar como instancia deliberante, foro de diálogo y debate del que surgieran las líneas generales de la política

⁴⁸ *La Conferencia de Presidentes*, cit., pp. 19 y 30, respectivamente.

⁴⁹ “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas”, cit., pp. 127 y 128.

autonómica;⁵⁰ a ello añadiría de manera específica respecto a los asuntos comunitarios, que el Senado “quizá a través de la vía de la Conferencia de Presidentes” podría “desempeñar un papel destacado en la concertación entre el Gobierno del Estado y los Ejecutivos autonómicos” tanto en “lo concerniente a la defensa de los intereses autonómicos y generales ante los organismos propios de la Unión como en lo relativo a la ejecución del derecho comunitario”.⁵¹

No obstante lo anterior, lo cierto es que la Conferencia debe desarrollarse, como apuntamos *supra*, sin plantearse, hasta que exista una realidad concreta, esa reforma del Senado.

Cabe recordar que no mucho tiempo atrás, con inmediata anterioridad a la celebración de la primera de Conferencia de Presidentes autonómicos, expresaba acertadamente esta idea Aja, aconsejando no tener en cuenta la variable de la reforma del Senado en la definición de la Conferencia, en orden a evitar el condicionamiento de ésta, por lo que no es sino una incógnita, esa reforma que no llega.⁵²

Apostaba el autor por continuar el desarrollo de la Conferencia sin atender a aquella, sobre la base de que su flexibilidad permitiría en su momento, y en su caso, una eventual reconducción a la posición que resultara adecuado, pues “ciertamente la situación futura del Senado condicionará de modo intenso la posición y funciones de la Conferencia”; terminando por señalar, de manera más específica, que

...la Conferencia debe plantearse todos los retos abiertos del desarrollo autonómico, sin pensar en su eventual respuesta por el futuro Senado... Se trata pues de dos procesos que deben realizarse de forma paralela, procurando la mayor aportación de cada uno al sistema autonómico, pero sin que las actuales incógnitas sobre la reforma del Senado lastren las posibilidades de la Conferencia. La separación de ambas cuestiones es probablemente fundamental para dar una adecuada respuesta a ambas.⁵³

⁵⁰ Entre las otras competencias que apuntaba el autor se encontraba el “supervisar y dirigir la acción de las Conferencias sectoriales y pronunciarse acerca de los proyectos normativos de la UE, pudiendo asimismo coordinar las actuaciones relacionadas con la defensa del Estado ante el TJCE”, “Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado”, *Revista de Derecho Político*, núm. 42, 1996, p. 51.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 51 y 52.

⁵² *Informe sobre la Conferencia de Presidentes*, cit., p. 20. Véase, también de este autor, “La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica”, cit., especialmente las pp. 22-24.

⁵³ *Informe sobre la Conferencia de Presidentes*, cit., p. 20. Desde otra perspectiva, J. M. Morales apunta que la propia reforma del Senado tenga en cuenta la existencia de esa Conferencia

Parece cierto que la Conferencia de Presidentes (más allá de exageraciones que han llegado a hablar de ella como punto de arranque de una segunda transición)⁵⁴ puede alcanzar un lugar de privilegio en nuestro sistema de organización territorial, al menos si se saben aprovechar adecuadamente las oportunidades que abre. Un foro multilateral de encuentro al más alto nivel, contrapunto al bilateralismo al que estábamos acostumbrados, que, claro está, resultaba preferido desde algunos concretos sectores por la posibilidad de obtención de mayores réditos,⁵⁵ un bilateralismo insuficiente y empobrecedor, sin duda, del Estado autonómico.⁵⁶ La existencia de una generalizada voluntad de colaboración unida al hecho de que las directrices partidistas o las coyunturas políticas no se antepongan, por lo que a los presidentes autonómicos hace referencia, a la representación de sus respectivos territorios —sin olvidar los objetivos que pueda obtener a corto o medio plazo—⁵⁷ será lo que determine que este foro o mecanismo de cooperación pueda convertirse o no en una pieza básica del engranaje de nuestro Estado autonómico.

Como ha señalado García Morales, el éxito de estos instrumentos en el ámbito europeo y de su lugar en el panorama institucional viene debido

en diferentes cuestiones, así, por ejemplo, con relación a la composición del Senado y a la posibilidad de incluir como miembros natos a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, propuesta que él no compartiría, *Informe sobre la reforma del Senado*, Junta de Andalucía, 2005, p. 19.

⁵⁴ Gómez, J. L., *A vueltas con España*, Madrid, Temas de Hoy, 2005, p. 196.

⁵⁵ J. J. Solozabal, junto al temor de algunas comunidades nacionalistas de que en foros multilaterales dejen de estar singularizadas, destaca también la eventual actitud ventajista del gobierno de la nación temeroso de quedar en minoría en relaciones de este tipo, *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2004, pp. 337 y 338; véase, igualmente, Corcuera, F. J., “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español”, *Anuario Jurídico de la Rioja (el Estado autonómico: cooperación y conflicto)*, núm. 8, 2002, pp. 221 y ss.

⁵⁶ Como señala E. Aja, “la inexistencia de instituciones y técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre las CCAA y de éstas con el Estado son el punto débil de toda la estructura autonómica”, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., pp. 204 y ss. De deficiencia hablará también R. Pineda tras señalar que pese a los grandes avances en descentralización política de nuestro modelo autonómico se ha profundizado escasamente en los elementos de cooperación intergubernamental, *La participación territorial en la cámara alta en Estados federales o descentralizados*, INAP-Goberna, documento de trabajo núm. 1, julio de 2004, pp. 3 y ss.

⁵⁷ En un trabajo publicado justo con anterioridad a la celebración de la primera conferencia se apuntaba justamente esta idea; esto es, que “la importancia que cobre la Conferencia de Presidentes en los próximos años dependerá de los objetivos que logre a corto y medio plazo”, así como que “el buen rendimiento de la Conferencia permitirá el establecimiento de una compleja red de relaciones intergubernamentales a largo plazo en todos los niveles de la administración”, *Conferencia de Presidentes. Modelos y prácticas en derecho comparado*, Vidal, J. M. (dir.), INAP-Goberna, documento de trabajo núm. 3, septiembre de 2004, p. 24.

de la *auctoritas* que han ido ganando “con resultados, con la capacidad de llegar a acuerdos” pero lo cierto, como se encarga asimismo de destacar, es que ello ha derivado de que los procesos o episodios de politización han sido la excepción y no la regla.⁵⁸ De ahí la necesidad en la que insiste de una “mayor interiorización de la lealtad institucional”. Esa cultura de llegar a acuerdos la conecta de forma directa con el propio sistema de partidos, no en vano en los países en que estos instrumentos se han erigido como sujetos destacados, Alemania por ejemplo, no resultan extrañas las grandes coaliciones entre partidos de ideología muy distinta; y también

...el propio valor que tiene la *Bundestreue* o principio de lealtad federal, un principio constitucional no escrito muy interiorizado por los actores del que el Tribunal Constitucional deduce auténticas obligaciones de comportamiento y de relación de la Federación y los *Länder* entre sí, como la obligación de tener en cuenta sus recíprocos intereses, mantener relaciones amistosas, o la prohibición de negociar un tema constitucionalmente relevante sólo con los *Länder* afines. Las enseñanzas del derecho Comparado deberían tenerse muy presentes.⁵⁹

Profetizar, sin acudir a Espurina, el futuro de este órgano resulta complejo. Aunque esto, claro está, depende de la voluntad política y de la capacidad de pensar en grande, en palabras de Ortega.

⁵⁸ “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, *cit.*, p. 121.

⁵⁹ *Idem.*