

**INFORME SOBRE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES
(resultado del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)**

Eliseo Aja

Catedrático de Derecho Constitucional
Director del Instituto de Derecho Público

Barcelona, 7 de septiembre de 2004

SUMARIO

I. LA CONFERENCIA EN EL DERECHO COMPARADO DE EUROPA

1. La Conferencia de Presidentes de los Länder en Alemania. Prof. Eduard Roig.
2. La Conferencia de Presidentes de los Länder en Austria. Prof. Peter Pernthaler.
3. La Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza. Prof. M^a Jesús García Morales.
4. La Conferencia Estado-regiones en Italia. Prof. Luciano Vandelli.

II. EXPOSICIONES SOBRE EL ANUNCIO DE UNA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONOMICOS EN ESPAÑA

1. Exposición del Sr. Enrique Gómez Campo, Director General de Coordinación autonómica del MAP.
2. Intervención del Sr. Gabriel Elorriaga, Diputado del Grupo Popular.
3. Intervención del Sr. Ignacio Sánchez Amor, Vicepresidente de la Junta de Extremadura.

III. EL DEBATE GENERAL.

1. El carácter vertical-horizontal de la Conferencia de Presidentes.
2. La institucionalización.
3. Los asuntos que debería tratar la Conferencia de Presidentes.
4. Relaciones con otros órganos y especialmente con las Conferencias Sectoriales.

IV. CONSIDERACIONES PARA UNA FUTURA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

1. El momento actual de desarrollo del Estado autonómico y las funciones de una Conferencia de Presidentes.
2. Implicaciones del carácter horizontal o vertical de la Conferencia.
3. Contenido de las reuniones de la Conferencia
4. Estructura y funcionamiento
5. Conferencia de Presidentes y conferencias sectoriales
6. Conferencia de Presidentes y reforma del Senado

Este informe es producto del Seminario sobre la Conferencia de Presidentes celebrado el 21 de julio en Barcelona, organizado por el Instituto de Derecho Público, con el apoyo financiero del Senado. El último apartado contiene una valoración y lógicamente es responsabilidad del autor, pero los anteriores también han sido redactadas por el mismo, en algunos casos sobre papeles previos (casi todos los profesores que figuran en la primera parte), pero en los demás sobre las notas tomadas durante las intervenciones del Seminario. Aun poniendo la mayor voluntad de fidelidad a la exposición de cada intervención, existe una alta probabilidad de que se haya perdido la riqueza de las palabras, muchos matices de una exposición e incluso alguna idea importante; pero el resumen se ha realizado con la mayor honestidad posible. Esta forma de trabajar es arriesgada pero presenta la ventaja de la concisión y la inmediatez, que resultan básicas en este tipo de informe. Anticipo mis disculpas por los errores que se consideren importantes, y asumo los demás, dejando abierta la posibilidad de la rectificar, cuando se considere necesario, a través de las páginas web del IDP.

I. LA CONFERENCIA EN EL DERECHO COMPARADO DE EUROPA

1. La Conferencia de Presidentes de los Länder en Alemania. Prof. Eduard Roig¹

La explicación partió de situar la Conferencia de Presidentes en el marco federal alemán, caracterizado –en los que nos interesa- por un amplio sistema de conferencias horizontales (de los gobiernos regionales, sin presencia de la Federación) y en un sistema dominado por el *Bundesrat* (Consejo Federal, Senado) como institución constitucional de participación exclusiva de los Gobiernos de los Länder en el ámbito federal, y en la que se encuentran igualmente presentes los Presidentes de los Länder.

La Conferencia surge en el sistema alemán para responder a necesidades que el *Bundesrat* no podía cubrir y por lo tanto su ámbito de actuación y su propia definición se produce en los primeros años por oposición al *Bundesrat*: si en éste los Länder desarrollan su participación en la política federal, la Conferencia se centrará inicialmente en la coordinación horizontal de las políticas propias de los Länder. Debe tenerse en cuenta que éste aspecto tiene considerables implicaciones competenciales para la Federación, porque la cooperación horizontal se ha convertido en Alemania en una forma de respuesta a las exigencias de regulación supra-regional que evita una transferencia competencial a la Federación. Si una competencia de los Länder adquiere una dimensión muy general, éstos buscan una solución concertada, común a todo el territorio para evitar que la Federación intervenga argumentando que se requiere una solución general para todo el territorio. De este modo la decisión conjunta de los Länder se presenta como una técnica general de mantenimiento de su ámbito competencial, aunque transformado, desde un ámbito de decisión autónoma de cada en un espacio de decisión conjunta de todos ellos. Así en Alemania se consigue mantener el equilibrio constitucional entre la Federación y los *Länder* ante el avance globalizador en algunos sectores, como muestran por ejemplo los acuerdos en materia de loterías, o las discusiones actuales en torno al fomento de la cultura.

Esta dinámica horizontal de la Conferencia condiciona su modo de funcionamiento, segunda característica importante, centrado en los acuerdos por consenso frente a las decisiones del *Bundesrat* adoptadas por mayoría. Al operar sobre competencias propias de cada *Land*, sólo el asentimiento de cada uno permite la adopción de decisiones por parte de la Conferencia. En este sentido le son aplicables plenamente los principios de las relaciones cooperativas basadas en la libre voluntad de los participantes, de manera que la Conferencia se convierte en un lugar de concertación menos ágil e incisivo de lo que pudiera ser el *Bundesrat*, pero a la vez con una mayor capacidad de integración política entre los diversos Länder.

Este funcionamiento consensual explica y permite que la Conferencia asuma nuevas funciones más allá de la concertación horizontal en los ámbitos de competencia propia de los Länder. Se exponen los más importantes.

En primer lugar el tratamiento de las grandes cuestiones referidas a la reforma del funcionamiento del sistema federal y a la posición de los Länder en el mismo. Así, recientemente el tratamiento de los trabajos de la Comisión para la reforma del Estado federal o, en igual sentido, la discusión en torno a la Constitución Europea. A pesar de que constitucionalmente estas cuestiones encuentran su sede en el *Bundesrat* (por donde deben transitar tanto las reformas constitucionales como las leyes más relevantes), la Conferencia ha asumido un papel de impulso y preparación de las mismas, reforzando así su carácter consensual entre los Länder y por lo tanto la posición de cada uno de ellos individualmente en el proceso de discusión. Sin perjuicio pues de una decisión final por mayoría en el seno del *Bundesrat* la Conferencia garantiza una atención adecuada a los intereses de cada *Land* en el desarrollo de estas decisiones fundamentales de reforma del sistema. Y aunque el requisito del consenso unánime sigue presente para considerar que existe una posición de la Conferencia, las conclusiones hacen a menudo referencia a la existencia de una amplia mayoría a favor de determinada posición que, de este modo, consigue un considerable respaldo político.

De modo similar, la Conferencia permite la discusión informal de aquéllas decisiones referidas a la participación en asuntos federales que, sin modificar los elementos del sistema, resultan de gran

¹ Profesor Titular de Derecho Constitucional, de la Universidad de Barcelona, especialista en derecho público alemán y autor del libro *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

importancia (por ejemplo, recientemente la discusión en torno a la creación de una Fundación Federal para el fomento de la cultura). De nuevo la intervención de la Conferencia no sustituye ni prejuzga la posterior posición del *Bundesrat* ni su carácter mayoritario, pero sí opera como un ámbito especialmente receptivo a las demandas de cada *Land* (por esa dinámica de consenso propia de un órgano sin votaciones y que reúne a las máximas autoridades de cada *Land*), a la vez que más predispuesto, si es necesario, a asumir renuncias en la posición de cada uno de ellos, lo que es posible por la posición preeminente del Presidente en los respectivos Gobiernos. Así la Conferencia 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.

En tercer lugar, igual función de impulso y de instancia informal de recurso juega la Conferencia, ahora de nuevo en su vertiente horizontal, respecto del sistema de conferencias sectoriales. La intensidad de esta intervención permite considerar a la Conferencia de Presidentes como el auténtico órgano de dirección del sistema cooperativo, función que realiza a través de diversos instrumentos, siempre muy poco formalizados.

Uno es la orientación e impulso general del sistema cooperativo, por ejemplo a través de la decisión de abordar en la red de conferencias sectoriales algún aspecto hasta entonces de gestión individual de cada *Land*, o de impulsar la colaboración en ámbitos en los que la Conferencia sectorial correspondiente ha sido poco activa hasta el momento (así, recientemente, el impulso de programas de excelencia en el ámbito educativo).

Otro es la conclusión formal de acuerdos de cooperación, en ejercicio de la representación exterior que cada Presidente tiene atribuida en su sistema, aunque la negociación del Acuerdo naturalmente compete a las conferencias sectoriales y sus órganos de apoyo.

Su papel de “instancia de recurso” en el sistema cooperativo (para resolver un asunto atascado o convencer a un *Land* reticente), matizando paradójicamente la vigencia del principio de unanimidad en las conferencias sectoriales, deriva de que la dinámica de la Conferencia de Presidentes es muy diferente a la que rige cualquier conferencia sectorial, a pesar de que ambas operen sobre la noción de unanimidad, o por lo menos de consenso, porque resulta mucho más difícil mantener un veto aislado en el seno de la Conferencia de Presidentes. La presión de los demás Presidentes sobre un Presidente que pretende vetar un asunto es mucho mayor, porque él tiene una capacidad de decisión muy superior a la que tienen sus ministros y por lo tanto le resulta más fácil ceder. Igualmente, la capacidad de llegar a un compromiso por parte de la mayoría es también superior, tanto por su carácter de autoridad máxima del *Land* y por lo tanto su mayor autonomía para corregir sus posiciones, como por la dinámica de consenso que se instaura en la Conferencia, así como finalmente por su capacidad para llegar a compromisos recíprocos que impliquen diversos sectores materiales, ventaja enorme sobre los ministros que sólo discuten sobre el sector de su competencia. Por estas razones, la Conferencia puede actuar como un órgano más eficaz en la adopción de decisiones, a pesar de mantener formalmente el mismo régimen de acuerdos que las conferencias sectoriales.

Finalmente, se acaba de hacer mención a ello, 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 (por lo menos cara al exterior, puesto que la frecuencia de gobiernos de coalición en los *Länder* puede poner en cuestión esta posición).

En este ámbito, la remisión expresa de cuestiones entre Conferencias sectoriales y Conferencia de Presidentes no es extraña, 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. En efecto, coherentemente con su carácter de órgano de concertación y consenso, la Conferencia no adopta decisiones formales con valor vinculante, sino que se limita a realizar recomendaciones o a hacer públicas conclusiones de mero valor político. Tan sólo en algún caso excepcional un Convenio entre los *Länder* atribuye a la Conferencia de Presidentes la competencia formal de adopción de decisiones concretas (en materia de televisiones o de financiación de programas de investigación científica).

Presentadas las funciones generales de la Conferencia de Presidentes, y con ellas su posición en el sistema federal alemán, el ponente se refirió brevemente a algunas cuestiones sobre la estructura y funcionamiento de la Conferencia que posibilitan el ejercicio adecuado de las funciones examinadas.

Así en cuanto a la composición de la Conferencia se destacó su carácter fundamentalmente horizontal, sin presencia federal, lo que se deriva tanto de su origen autónomo por parte de los Länder como de las funciones que acaban de reseñarse. Sin embargo, y a pesar de su carácter formalmente horizontal, la obvia vinculación con el ámbito federal ha llevado a distinguir sesiones horizontales de la Conferencia (4 anuales) y reuniones que se celebran simultáneamente con el Canciller Federal (2 al año), de carácter aun más informal que las de la propia Conferencia (sin adopción de conclusiones formales).

Los trabajos de la Conferencia, aspecto absolutamente fundamental para su régimen, vienen preparados previamente por un órgano de segundo nivel (la Conferencia de Directores de la Cancillería) y por una red de órganos conjuntos de carácter técnico de reunión casi constante. De este modo la Conferencia se convierte en un órgano realmente funcional, que puede concentrarse en los aspectos más complejos o polémicos de cada asunto, que sólo llega a fijar su orden del día tras un examen detallado y con la presentación de soluciones alternativas que constituyen el auténtico objeto de debate. *Es esta tarea la que impide que la Conferencia se limite a debates generales o al simple intercambio de opiniones en torno a los aspectos políticos de actualidad.* Además sólo la existencia de esos órganos de apoyo permite que la Conferencia conozca los trabajos de las Conferencias sectoriales y pueda desarrollar su labor de orientación e impulso de las mismas, así como el seguimiento posterior de sus decisiones.

Por otro lado la estrecha vinculación con las Conferencias sectoriales hace que de hecho la propia red de conferencias funcione en ocasiones como órganos de preparación de la Conferencia de Presidentes, siempre con la misma finalidad de asegurar que la Conferencia pueda concentrarse en unos pocos asuntos fundamentales, cuyas alternativas hayan sido ya examinadas y negociadas en primera instancia y, sobre todo, que sus reuniones puedan referirse a proyectos y asuntos concretos, cuya resolución constituye el sentido y la demostración de la eficacia de la Conferencia. Este carácter concreto de los trabajos de la Conferencia y su incardinación en un previo trabajo preparatorio, prácticamente constante, y con el sistema de conferencias fue un aspecto repetidamente destacado en la exposición. Aunque la Conferencia carece de Secretaría Permanente (a diferencia de la situación austriaca y la importancia de la Oficina de coordinación de los Länder), la existencia de ese segundo nivel en muy estrecho contacto (no es en absoluto irrelevante en este sentido el desarrollo de las Oficinas de cada Land en Berlín) y la densidad y fluidez de la red de órganos de colaboración no han hecho necesaria su creación, aunque sus funciones sean asumidas por parte de la Conferencia de Directores de la Cancillería.

El carácter informal de la Conferencia se concreta en tres aspectos de su funcionamiento: junto a la inexistencia de votaciones y el funcionamiento basado en el consenso (1), la inexistencia de cualquier norma de funcionamiento (2), y la inexistencia propiamente dicha de resoluciones finales (3): en efecto la Conferencia no adopta ni tan sólo un texto de resoluciones de valor político, sino que es cada Presidencia la que redacta finalmente un documento de conclusiones que opera como forma principal de publicidad de las reuniones. Ello no obsta a la importancia política de tales conclusiones, pero sí que permite relativizar su tono que responde fundamentalmente a la posición del *Land* que en cada momento preside la Conferencia.

La presidencia es en efecto rotatoria (períodos de un año en una secuencia establecida tradicionalmente), sin más funciones que el establecimiento del orden del día (abierto por lo demás a cualquier demanda de un solo *Land*), la organización material de las reuniones (una de las cuatro en la capital correspondiente y las otras en su representación en la capital federal), la coordinación previa de las Cancillerías y, sobre todo, la redacción de las conclusiones.

Finalmente, el ponente destacó las implicaciones de este modelo en el contexto del sistema de partidos políticos. De nuevo, la regla de decisión por consenso se muestra como elemento fundamental que explica la funcionalidad de la Conferencia: en efecto la necesidad de consenso entre los Presidentes de los diversos partidos políticos (sólo CDU/CSU y SPD ostentan presidencias de los Länder hasta el momento) obliga a prescindir de la dinámica de enfrentamiento federal entre Gobierno y oposición. Además debe tenerse en cuenta que los Gobiernos de los Länder, y en especial sus presidentes, asumen una posición de cierta autonomía frente a su correspondiente partido, que permite hablar de un interés territorial frente a un interés partidista. Naturalmente sólo en casos excepcionales ambos intereses se contraponen por completo y debe optarse por uno de ellos: más habitual es la mutua interacción entre Presidentes de los Länder y dirección federal del partido y el logro de consensos.

A ello contribuye la reconducción de las labores de la Conferencia al ámbito competencial y a la defensa de intereses institucionales de los Länder. Una comparación con el *Bundesrat* muestra cómo en ese contexto (que es el del debate político federal entre gobierno y oposición) la distanciamiento de la dinámica política federal resulta más difícil, aunque allí también resulte posible.

2. La Conferencia de Presidentes de los Länder en Austria. Prof. Peter Pernthaler²

La ponencia del Profesor Pernthaler comenzó destacando la situación de la Conferencia en un sistema caracterizado por la ausencia de una institución federal de participación efectiva de los Länder, puesto que el *Bundesrat* austriaco, tanto por su composición como por su dinámica de actuación (absolutamente subordinada a la dinámica federal de partidos políticos) no cumple tal función. De este modo la Conferencia para Presidentes, en su posición de cúspide del sistema de conferencias, se ha convertido en la institución fundamental del sistema cooperativo austriaco, sujeta como tal a las reglas fundamentales del sistema y ante todo a la exigencia de unanimidad en sus posiciones para resultar aplicables en todos los Länder y en el nivel federal.

Su posición se deriva de un lado de la importancia de las relaciones políticas intergubernamentales; del otro de la posición determinante del Presidente del Land en el sistema administrativo de los Länder, a través de su papel en la llamada “administración mediata federal”.

La reseña de la evolución histórica de la institución, con una mención especial a su surgimiento autónomo desde los propios Länder y ante una cierta reticencia inicial federal después superada, destacó la posición central de la Conferencia como institución de impulso del debate general sobre la reforma del sistema federal, a través fundamentalmente de los llamados “Programas de reivindicaciones de los Länder” que desde 1963 se han venido presentando a la Federación y que han marcado la reforma cooperativa del Estado federal, ocasionando hasta bien entrados los años ochenta numerosas reformas constitucionales de distinta relevancia. El debate y el desarrollo de estos programas acordados por la Conferencia de Presidentes determinó en buena parte el crecimiento de la red de órganos sectoriales de relación que de esta manera se situaban inmediatamente bajo la dirección, más o menos formalizada, de la Conferencia.

Y fue también el desarrollo de estos programas el que se concretó en la creación de la Oficina de coordinación de los Länder, de fundamental importancia como centro de coordinación y orientación de la cooperación horizontal y de las demandas de los Länder ante la Federación.

A pesar de su origen exclusivamente horizontal en su composición (que no en su función, a diferencia de lo que se veía en el caso alemán), durante los años setenta se desarrolló progresivamente la integración del Gobierno federal en las diversas conferencias sectoriales, aunque no en la Conferencia de Presidentes. En este proceso la reciente adhesión a la UE significa otro elemento fundamental de impulso de la cooperación: En efecto, mientras que la “Reforma estructural del sistema federal” fracasaba a pesar del inicial pacto de Perchtoldsdorf (1992), los múltiples mecanismos de coordinación vinculados con las negociaciones de adhesión a la UE de 1994 desarrollaron un efecto que se mantendría posteriormente con constitucionalización del procedimiento de participación en asuntos europeos en el art. 23d de la Constitución Federal Austriaca (CFA) y en las formas de ejecución del derecho comunitario, ámbitos en los que el papel de la Conferencia de Presidentes resulta central.

En el momento actual la Conferencia ha adquirido una posición tal que ha sido caracterizada en ocasiones como “poder en la sombra”: Ninguna decisión federal en la práctica puede realmente imponerse contra las decisiones de la Conferencia, que se adoptan por unanimidad, lo que es especialmente cierto en el caso de transferencias de competencias a la Federación. El procedimiento formal de la reforma competencial (condicionado al voto del *Bundesrat*) en cambio ha perdido prácticamente cualquier peso político. Así en la práctica constitucional real de Austria los Länder, si consiguen el acuerdo entre ellos, han adquirido el derecho de veto para las reformas constitucionales que la Federación ha venido negándoles formalmente a pesar de su constante demanda en los programas de reivindicaciones. De este modo, en la

² Catedrático de Derecho Constitucional y director del Centro de Estudios Federales de la Universidad de Innsbruck. De sus muchos libros, tiene traducido al castellano *El Estado federal asimétrico (la reforma del Estado federal austriaco)*, Oñati, 1999, IVAP.

práctica política, el sistema federal austriaco ha devenido un modelo fuertemente cooperativo a pesar de que constitucionalmente, con pocas excepciones, se optaba por una ordenación estrictamente jerárquica entre Federación, Länder y autoridades locales.

Sin embargo, la posición de la Conferencia, y su capacidad de resistir los intentos federales de ampliación competencial, debe comprenderse también a la luz del sistema de partidos y sobre todo de la frecuencia de gobiernos federales de gran coalición que reducen la efectividad de toda institución de freno al Gobierno federal. Ciertamente el peso de la Conferencia de Presidentes, y de cada Presidente, se muestra también en el interior de los diversos partidos, y por lo tanto los gobiernos de gran coalición no eliminan por completo la posición de la Conferencia, sino que más bien la desplazan hacia el interior del sistema de los partidos políticos federales.

El peso de la Conferencia se deriva no sólo de la posición de los Presidentes en el ámbito político federal, sino también de su posición como cúspide del sistema de conferencias, tanto en su nivel político como en el administrativo, especialmente porque éste último en el caso austriaco está estrechamente unido a la Presidencia del *Land* más que a los correspondientes Ministros a través de la institución del *Landesamtdirektor*, jefe de toda la administración y directamente sometido al Presidente. La relación entre las Conferencias ministeriales y la Conferencia de Presidentes es muy fluida, con un constante traslado de demandas y orientaciones entre ambos niveles. En este sentido la función coordinadora y de seguimiento de la Oficina de coordinación de los Länder, a la que se hará inmediata referencia, es difícil de exagerar.

En este doble contexto, la Conferencia se encuentra en la cúspide de los órganos de cooperación, como lugar de coordinación política de las posiciones de los Länder. De modo ordinario la Conferencia se reúne en dos ocasiones por año, con la participación de los *Landesamtdirektoren* y de los órganos directivos de la Federación (Canciller federal, ministros sectoriales, director del servicio constitucional etc.). La Conferencia de Presidentes constituye también subcomisiones paritarias (normalmente Comisiones de cuatro participantes) para el tratamiento de cuestiones concretas (p.e. la financiación hospitalaria), o incluso comités de negociación con órganos federales. Los puntos del orden del día de la Conferencia se preparan por parte de la Conferencia de *Landesamtdirektoren*, y su desarrollo y ejecución se remite también a menudo a esta Conferencia.

Como directores de la "Oficina del Gobierno", los *Landesamtdirektoren* encabezan el aparato administrativo del Land y en especial de la administración federal mediata o delegada. Por ello el peso jurídico y político de sus decisiones cooperativas es considerablemente elevado. Junto a la preparación de la Conferencia de Presidentes, su función está en la orientación y coordinación de la cooperación horizontal y vertical a nivel administrativo, de modo que indirectamente toda esta red se sitúa al servicio de la Conferencia de Presidentes. Igualmente puede constituir subcomisiones y delegaciones de negociación con la administración federal, entre los cuales debe destacarse el "Pequeño Comité" para el estudio de las cuestiones referidas a la reforma del sistema federal. A los *Landesamtdirektoren* corresponde la dirección general de la "Oficina de coordinación" antes citada.

La "Oficina" se creó en 1951 mediante un Acuerdo entre los Länder, adscribiéndose a la estructura del Gobierno de la Baja Austria. La Federación reconoció su existencia y función en 1966, asumiendo su papel en la cooperación intergubernamental. La Oficina carece de personalidad jurídica y es un mero órgano de funcionamiento de la cooperación de los Länder. Sus costes son asumidos porcentualmente por los Länder, y el personal proviene de las administraciones regionales. Sus funciones esenciales estriban en el mantenimiento diario de la coordinación entre Länder y con la Federación, la canalización de información a este respecto y la preparación y seguimiento de las Conferencias de los Länder a nivel político y administrativo, con especial atención a la Conferencia de Presidentes.

La "Oficina" desempeña en este sentido un papel fundamental de definición de los aspectos que deben someterse a la consideración de los Presidentes de los Länder, y de impulso de la discusión previa de los mismos hasta llegar al grado de madurez que permite su inclusión en la agenda del Pleno de la Conferencia de Presidentes, en la que se incluyen habitualmente proyectos normativos concretos sobre los que las conferencias sectoriales no han logrado acuerdos o en los que se considera relevante la adopción de una posición expresa de la máxima autoridad conjunta de los Länder por su indudable peso político. Su tarea de seguimiento general de la actuación de los Länder y especialmente de los órganos cooperativos, su permanencia y su carácter fundamentalmente técnico la convierten en un órgano clave para el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes.

Por otro lado debe tenerse en cuenta que la Conferencia juega también un papel especial en la participación de los Länder en asuntos de la Unión Europea. Bajo el nombre de Conferencia para la

Integración de los Länder (IKL), la reunión de Presidentes de los Länder (con la presencia sin voto de los Presidentes de los correspondientes Parlamentos) es la que determina (por consenso) la existencia de posiciones comunes de los Länder con los correspondientes efectos sobre la posición federal en asuntos europeos (art. 23d CFA). En la práctica el peso de las Conferencias sectoriales en este proceso es fundamental, y la forma de intervención de los Parlamentos no se ha mostrado muy efectiva (puesto que resulta imposible que la participación del Presidente traslade aquí el valor del pluralismo político propio de las asambleas parlamentarias), así que la canalización a través de la Conferencia de Presidentes en su formación general se ha convertido en la regla.

En conclusión, la Conferencia se ha revelado como la forma fundamental de coordinación de la acción conjunta de los Länder, y especialmente de su presencia federal ante los problemas de configuración y dinámica política del *Bundesrat*. Dos condiciones se consideraban esenciales para el éxito y la relevancia de la Conferencia de Presidentes en Austria: su autoridad política y la minuciosa y experta preparación de sus trabajos y desarrollo de sus decisiones por parte de las Conferencias de altos responsables administrativos y la Oficina de coordinación de los Länder. La autoridad política de los Presidentes se fundamenta además en la existencia de diversos colores políticos en los Gobiernos de los Länder, de modo que 5 de los Presidentes corresponden actualmente al Partido Popular, 3 al Partido Socialdemócrata y 1 al Partido Liberal. Dado que los Presidentes asumen una posición importante en el seno de sus respectivos partidos políticos (a menudo son vicepresidentes de sus correspondientes partidos) ninguna medida (y especialmente ninguna reforma constitucional) es ejecutable políticamente en Austria contra la decisión (unánime) de la Conferencia de Presidentes. A diferencia del *Bundesrat*, la Conferencia dispone además de una base administrativa especialmente eficiente y desarrollada, dado el peso central de las competencias ejecutivas de los Länder. Así la Conferencia de Presidentes en Austria se asimila al *Bundesrat* alemán como órgano de coordinada participación administrativa y gubernamental de los Länder, que puede situarse al nivel del Gobierno y los Ministerios federales como órgano fundamental del federalismo cooperativo, aunque la Constitución Federal no haya formalizado su existencia.

3. La Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza. Prof. M^a Jesús García Morales³

Frente a las experiencias alemana y austriaca, la ponencia se inició destacando el carácter reciente y considerablemente formalizado de la Conferencia de Gobiernos cantonales. En efecto, en el caso suizo la Conferencia encuentra su nacimiento y una plena regulación en un Convenio interadministrativo horizontal firmado por los 26 cantones en el año 1993, en estrecha relación con las negociaciones para la adhesión de la Confederación Helvética a la Unión Europea que fracasarían en 1994, de igual modo que el mismo proceso de adhesión había significado, como se veía en la anterior exposición, un refuerzo de la posición de la Conferencia de Presidentes en Austria.

Fue en efecto la consideración del cambio de modelo que necesariamente significaría la integración en la UE la que llevó a asumir la necesidad de una institución formal de participación cantonal a través de sus Gobiernos en las decisiones federales, especialmente en aquellas relativas a los asuntos comunitarios. Sin embargo el fracaso del proceso de adhesión no llevó a reconsiderar la creación de la Conferencia, puesto que su necesidad se derivaba ya de las líneas de desarrollo del federalismo suizo en los años recientes, de manera que la adhesión no había sido más que el último elemento que ponía de manifiesto la necesidad de una institución de este tipo.

La evolución del sistema hacia mayores poderes de la Confederación, así como la necesidad progresiva de marcos normativos unitarios sin recurrir a una mayor centralización competencial habían llevado a un desarrollo de los mecanismos de cooperación vertical y horizontal que sin embargo echaba en falta la existencia de una plataforma autónoma de los Cantones de carácter general, útil tanto para los aspectos intersectoriales como para las cuestiones referidas a la configuración global del modelo. El Senado suizo (*Ständerat*) no cumple esta función, a pesar de lo cual han surgido algunos conflictos iniciales en la relación entre ambas instituciones que en los últimos años se han reconducido a través de reuniones informales de las distintas Presidencias.

³ Profesora Titular de Derecho Constitucional, de la Universidad Autónoma de Barcelona. Estudiosa del federalismo europeo, ha publicado *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

Por estas razones los cantones asumen desde principios de los noventa la necesidad de una institución general de impulso y dirección del sistema, orientada fundamentalmente a conseguir la adopción de posiciones comunes de los cantones, bien en sus ámbitos competenciales (evitando así la intervención de la Confederación en aras de la necesidad de unificación normativa esencialmente), bien frente a la Confederación como ente competente. La vocación horizontal de la Conferencia se establece así desde un primer momento, a pesar de que el Gobierno federal está presente en sus reuniones como invitado y que puede solicitar de la Conferencia la discusión y adopción de una posición sobre asuntos concretos.

Los años de funcionamiento de la Conferencia muestran que su objeto de actuación ha alcanzado tanto las grandes decisiones globales del modelo federal suizo (la reforma constitucional de 1999 referida al sistema de distribución de competencias y a la acción y participación exterior de los cantones, sus desarrollos legislativos en el nivel federal, la definición del modelo de compensación y equilibrio financiero, etc.) como muy especialmente los asuntos referidos a las relaciones exteriores de Suiza (así acuerdos de la Conferencia en materia de ejecución de la política exterior o de definición de los tratados internacionales de Suiza [OMC es especial], y especialmente en sus relaciones con la Unión Europea).

Las peculiaridades del sistema de gobierno de los cantones (el Gobierno como órgano formado por los diversos grupos políticos de la Cámara, y por lo tanto como institución plural sin que pueda hablarse de preeminencia presidencial) han condicionado también el diseño de la Conferencia, que a diferencia de lo que sucede en el resto de experiencias objeto de estudio, es una Conferencia de Gobiernos y no de presidentes.

Así, el Pleno de la Conferencia está formado por un representante de cada Cantón (necesariamente un miembro del correspondiente Gobierno) con un único voto en todo caso (renunciando a cualquier ponderación por razones de población), pero se permite que acudan e intervengan en los debates diversos miembros de cada Gobierno (en razón de las correspondientes competencias departamentales) y también expertos que acompañen y asesoren a los responsables políticos. El Pleno se reúne en dos ocasiones anuales, sin perjuicio de la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias cuando resulte necesario, y es el órgano de decisión de la Conferencia, puesto que al mismo corresponde la adopción de las posiciones de la misma sobre cualquier asunto que considere de interés. Las posiciones se adoptan por mayoría cualificada (18 votos favorables), pero sus efectos despliegan una vinculación meramente política, que en especial asume que los cantones que votaron contra la posición puedan mantener su propia decisión (efecto derivado del principio de indisponibilidad de las competencias). Naturalmente cuanto mayor sea la mayoría tras una posición, mayor también será su fuerza, especialmente en la negociación con el Gobierno de la Confederación. En efecto, en los casos de participación en decisiones federales (frente a los supuestos de actuación en el ámbito competencial propio de los cantones), la divergencia entre las posiciones cantonales debilita extraordinariamente su fuerza negociadora, así que la existencia de una posición fuertemente mayoritaria por lo menos eleva considerablemente el peso político de los cantones en la decisión final a adoptar por las instituciones federales.

El Pleno de la Conferencia designa además un Comité Directivo, de entre 7 y 9 miembros que habitualmente son Consejeros cantonales, de reunión frecuente y muy flexible (a petición de cualquiera de los miembros) encargado de la preparación de la sesión plenaria (cuyo orden del día sin embargo está abierto a cualquier asunto presentado por un solo cantón) así como del seguimiento de las resoluciones de la misma y de los asuntos corrientes. Se configura así a la vez como órgano preparatorio y como órgano ejecutivo y de gestión.

En asuntos de especial relevancia y cierta estabilidad la Conferencia ha creado además Grupos de Trabajo (para negociaciones bilaterales con la UE, sobre reformas internas vinculadas con la integración europea, sobre política local), formados fundamentalmente por responsables administrativos y encargados de la discusión inicial y preparación de las decisiones de la Conferencia. También la relación con las entidades locales, en el marco de una Conferencia tripartita Federación - Cantones - Entes locales, ha sido objeto de un Grupo específico, especialmente centrado en la acción en materia de concentraciones urbanas.

La Conferencia dispone además de un Secretariado permanente, compuesto por funcionarios de los propios cantones, que como centro de contacto permanente centraliza y distribuye la información correspondiente al ámbito de actuación de la Conferencia y prepara las sesiones de la Conferencia Plenaria y del Comité Directivo.

Sin embargo, la labor preparatoria y de desarrollo de la Conferencia corresponde en su mayor parte a la red de conferencias sectoriales, cuya relación con la Conferencia se formaliza incluso a través de la remisión de posiciones y cuestiones entre ambos niveles, y la determinación del respectivo marco de actuación. Además, la Conferencia de Presidentes actúa como ente de coordinación del sistema de conferencias sectoriales, función de especial importancia ante el sistema de gobierno de los cantones suizos y su heterogeneidad política interna.

A pesar de su corta andadura y del importante grado de consenso necesario para la adopción de las decisiones, que ha producido algunas dificultades, la Conferencia se ha convertido en uno de los protagonistas del sistema institucional helvético, reforzando las relaciones de colaboración interadministrativa y especialmente la coordinación del sistema de Conferencias, y mejorando en mucho la posición política de los Gobiernos cantonales frente a las instituciones de la Confederación en el ámbito participativo.

4. La Conferencia Estado-regiones en Italia. Prof. Luciano Vandelli⁴

La experiencia italiana de colaboración se inicia en los años setenta, se formaliza en los años ochenta (la Conferencia se crea por decreto en 1983) y se refuerza de forma espectacular en los noventa, hasta el punto de que en última década existían más de 90 organismos sectoriales de colaboración Estado-Regiones, creados por leyes sectoriales de diferente alcance. Su funcionalidad se acrecienta cuando se produce, a fines de la década, un importante incremento de los traspasos en virtud de las leyes Basanini y el lanzamiento del llamado federalismo administrativo. Se crea entonces la Conferencia Estado-Regiones y también la Conferencia Estado-Entes Locales (ambas en 1997), que en ocasiones se une a la anterior. La denominación oficial es *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano*. Su actividad fue regulada por el Decreto legislativo de 28 de agosto de 1997 y su papel se ha visto reforzado tras la reordenación de la Presidencia del gobierno en relación con el sistema de autonomías regional y local.

Sus objetivos generales se formularon así: permite al Gobierno conocer la opinión de las Regiones sobre los proyectos normativos y administrativos importantes de interés regional; conecta la política del gobierno con la propia de las Regiones; facilita a la administración central y las regionales una colaboración leal; impulsa el tratamiento de todos los aspectos de la política comunitaria que resultan de interés regional.

En el 2001 se aprobó la reforma de la Constitución con una modificación sustancial de la regulación regional, incluyendo también el principio de subsidiaridad. Poco después la Corte Constitucional declaró básicos los convenios Estado-Regiones en algunos sectores de forma que ha constitucionalizado ciertas formas de colaboración, a menudo distinguiendo entre los acuerdos de todas las regiones para admitir una política (por ejemplo creación de centrales eléctricas) y el acuerdo bilateral con la región afectada, porque la central se instala en su territorio.

La Conferencia esta integrada por los 20 Presidentes de las Regiones, tanto de Estatuto especial como ordinario, y por los dos Presidentes de las Regiones Autónomas de Trento y de Bolzano. Es convocada y presidida por el Ministro para los asuntos regionales, por delegación del Presidente del Consejo de Ministros. Se reúne generalmente cada quince días, de acuerdo con el calendario que aprueba la propia Conferencia. El resumen de las reuniones y los actos adoptados por la conferencia se publican en internet.

La actividad y las decisiones de la Conferencia deriva, en general, de su regulación en el decreto legislativo de 1997 pero la importancia relativa de sus decisiones ha ido variando, como puede verse en los índices y cuadros publicados por ella misma en *Le Conferenze Stato-Regione ed Unificate*, editado por la Presidenza del Consiglio dei Ministri, julio, 2003. En general puede distinguirse según el tipo de actos adoptados.

A. Actividad consultiva. Opiniones o dictámenes (pareri, art.2.3). El dictamen de la Conferencia es obligatorio para los proyectos de ley, de decreto legislativo y de reglamento que sean de interés de las

⁴ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Bolonia, publicó en 1983 uno de los primeros libros sobre la autonomía española y es ahora Consejero del Gobierno regional de Giulia romagna y participante muy frecuente de la Conferencia italiana Estado-Regiones.

Regiones o cuando se encuentra previsto en específicas disposiciones normativas. En el último lustro el número de dictámenes ha estado entre 100 y 130.

B. Actividad de relación Estado-Regiones. Estipulaciones (*intese*, art. 3). Resultan indicadas cuando la legislación prevé que se alcance una “intesa” consenso con la Conferencia Estado-Regiones a propuesta de la administración central. Consiste en la determinación, acordada por unanimidad, por parte del Gobierno y de todos los Presidentes de las Regiones del contenido de la disposición. Si no se alcanza la unanimidad en los 30 días siguientes a la primera reunión en que se discutió, el Consejo de Ministros puede decidir, de forma motivada. Necesitan la unanimidad. Su número ha oscilado en el último lustro entre 30 y 77.

C. Actividad de relación Estado-Regiones. Acuerdos (*accordi*, art. 4). Es un instrumento para coordinar el ejercicio de las respectivas competencias entre Estado y Regiones en actividades de interés común, para realizar los objetivos marcados con la mayor eficacia y economía. Precisan unanimidad. Su número ha ido creciendo en los últimos años desde 11 (1998) a 37 (2002) y seguirá sin duda este ritmo.

D. Actividad deliberativa (artículo 2.1, letras f, g, i). Supone la expresión de una voluntad común del Gobierno y de las Regiones para la adopción de un acto de relevancia externa en los casos previstos legalmente, como reparto de recursos, medidas previstas por la ley y nombramiento de responsables de organismos. El número de actos de esta rúbrica se sitúa en el último lustro entre 10 y 18.

E. Actividad de intercambio de información, de impulso y de comprobación. La Conferencia favorece el intercambio de datos y otras informaciones previendo incluso la formación de base de datos comunes. También formula propuestas al Estado y a las Regiones y puede comprobar y valorar el cumplimiento de objetivos previamente fijados por la Conferencia.

Respecto al carácter de sus decisiones, en general, puede decirse que son muy politizadas cuando tratan de cuestiones institucionales y mucho menos, más pragmáticas, cuando se debate sobre cuestiones económicas y técnicas. En general las decisiones son muy pactadas entre los partidos y normalmente se aprueban por unanimidad, tras muchas reuniones y mucho trasiego de documentos; pero si no se consigue la unanimidad, también se vota.

La Conferencia de presidentes tiene una oficina en Roma, de composición mixta, Estado-Regiones que actúa como Secretaría. Tiene la siguiente estructura: -asuntos institucionales, cultura, ocupación y educación. -cuestiones financieras. -sanidad y políticas sociales. -industria, comercio, artesanía e infraestructuras. -agricultura y bosques. -medio ambiente y territorio y -secretaría técnica.

La práctica ha conducido a la formación de grupos de trabajo, que han ido evolucionado (inicialmente tenía mayor importancia el sistema informático, por ejemplo) y se integran por los miembros respectivos de los gobiernos regionales. Especial relevancia tienen las sesiones dedicadas a las políticas comunitarias, que son como mínimo dos al año. También coordina y organiza reuniones de los expertos que dan apoyo al trabajo de la Conferencia, generando más de 300 reuniones anuales.

Como conclusión, puede avanzarse que la estructura y la dinámica de la Conferencia Estado-Regiones en Italia ha resultado muy útil en la transición de un Estado regional débil a uno mucho más fuerte, pero ha sido así porque su funcionamiento ha sido adecuado a la estructura territorial del poder en Italia.

II. EXPOSICIONES SOBRE EL ANUNCIO DE UNA CONFERENCIA DE PRESIDENTES AUTONÓMICOS EN ESPAÑA

Tras la exposición de Derecho Comparado, parecía conveniente que el debate fuera precedido por algunas exposiciones relevantes. En este sentido intervino el Director General de Cooperación Autonómica, Sr. Enrique Gómez Campo, que de forma muy honesta y ordenada expuso las ideas que guiaban en aquél la preparación del proyecto del Gobierno. A continuación, habló el Sr. Gabriel Elorriaga, Diputado del Grupo Popular y Secretario de Estado de organización territorial en los gobiernos anteriores al actual, y lo hizo con la dificultad que suponía opinar sobre la explicación oral inmediata. Y finalmente también avanzó su valoración Sr. Ignacio Sánchez Amor, Vicepresidente de la Junta de Extremadura, pero con una larga experiencia, y algunos trabajos teóricos, en las relaciones autonómicas intergubernamentales.

1. **Exposición del Sr. Enrique Gómez Campo, Director General de Coordinación autonómica del MAP**

Tras encuadrar sus ideas en un momento preparatorio de la decisión del Gobierno, realizó una exposición muy ordenada de las principales cuestiones que se plantean, que se intentan resumir a continuación.

A. *Naturaleza del órgano.*

Parece claro que se trata de reunir periódicamente (dos o tres veces al año), al Presidente del Gobierno con los Presidentes de las Comunidades Autónomas, para un intercambio de opiniones sobre los principales asuntos de interés común.

Dada la ausencia de órganos horizontales previos, se plantea si la futura Conferencia ha de ser un órgano vertical (Gobierno-CCAA) o también horizontal (solo CCAA). Se considera que hasta el presente el Estado (el gobierno central) ha tenido excesivo protagonismo en la creación y funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, pero a pesar de ello, o quizás por lo mismo, se inclina más bien por el doble carácter, tanto en su estructura como en su agenda.

B. *Tipo de asuntos a tratar.*

De acuerdo con la doble agenda, vertical y horizontal, la Conferencia debería abordar tres grandes tipos de materias.

- a) Las "cuestiones de Estado", que afectan al propio modelo, como la reforma de los Estatutos, la mejora de la colaboración, la participación de las CCAA en los asuntos europeos...
- b) Las materias transversales, como inmigración, que requieran la intervención importante de todas las administraciones.
- c) Aquellas decisiones que tienen otros foros de aprobación formal (grandes leyes, problemas internacionales, etc.) pero sobre las que resulta importante conocer la opinión de las CCAA.

C. *Institucionalización.*

La idea del Gobierno es que la Conferencia tenga carácter permanente.

No parece que se necesite inicialmente una ley, ni siquiera que sea necesaria una regulación, o por lo menos no tan detallada como la existente en Suiza. Parece preferible que, tal como ha sucedido con algunas Conferencias Sectoriales y especialmente con la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas), quizás el punto de referencia más importante, se trata de ponerse en marcha la nueva instancia, ganar experiencia en su funcionamiento y sólo después regularla. Podría abordarse la regulación por convenio, aunque tenemos poca tradición en el empleo de esta técnica.

Inicialmente serían necesarias solo algunas reglas mínimas sobre las reuniones. ¿Cuántas al año? ¿Dos, de momento? ¿Sólo Presidentes o asistidos por otros miembros? ¿En este caso, con posibilidad de las "sesiones junto a la chimenea", en que sólo participan los Presidentes, como en Alemania? En todo caso, con prohibición de que los Presidentes puedan delegar o ser sustituidos, por el peligro de disminución del interés de la asistencia.

¿Cómo debe convocar el Presidente del Gobierno la primera reunión? ¿Cómo se elabora la agenda? De nuevo sería útil la experiencia de la CARCE, pero son puntos interesantes para el debate.

D. *Las relaciones de la Conferencia con otros órganos.*

Especialmente, la relación con las Conferencias Sectoriales puede ser muy diferente según el modelo que se escoja. En concreto sería peligroso configurarla como el "órgano jerárquico superior" de las Conferencias porque correría el peligro de degradar a las Conferencias Sectoriales, que dejarían toda decisión que implicara algún problema para la Conferencia de Presidentes.

E. *El inicio de la Conferencia.*

Seguramente la Conferencia creará enseguida prácticas que facilitarán su funcionamiento, pero la primera reunión presenta algunos interrogantes. Como se sabe el Ministro de Administraciones Públicas ha

realizado una ronda de entrevistas con todos los Presidentes autonómicos y en las próximas semanas les enviará una carta en la que solicita que designen sus representantes para realizar una reunión donde se aborde la primera Conferencia y en concreto para preparar conjuntamente el orden del día de la primera reunión.

2. Intervención del Sr. Gabriel Elorriaga, Diputado del Grupo Popular

Comienza por encuadrar la propuesta realizada, a partir de la investidura del Presidente del Gobierno, y avanza la brevedad de su intervención por la escueta propuesta presentada. Subraya que comparte la opinión, generalizada y bien fundada, de que existen defectos en la colaboración del sistema autonómico, y también comparte la idea consecuente, y muy extendida, de que es preciso reforzar la colaboración.

Pero la Conferencia de Presidente le suscita una reflexión distinta, porque puede convertirse en una panacea, como ya existe el mito de la reforma del Senado para lograr una verdadera Cámara de representación territorial. Todo el mundo está de acuerdo en este tipo de propuestas ideales. Lo difícil es conseguirlo.

Antes de realizar este tipo de propuestas conviene analizar las causas del escaso y mal funcionamiento de la colaboración. Quizás en parte el origen sea la desconfianza del propio Estado o su resistencia a compartir ámbitos adicionales de poder. Quizás la causa de las dificultades se encuentre en las diferencias entre CCAA, debidas parcialmente a los hechos diferenciales del pasado, pero también a la distinta perspectiva sobre el futuro. O al margen de los motivos, quizás los problemas surgen de las grandes desigualdades de todo tipo que dificultan las relaciones interautonómicas.

Será preciso analizar estos problemas antes de formular nuevas propuestas. Por ejemplo, ¿por qué han fracasado los debates del Senado en la previsión de su realización anual? ¿Por qué ha fracasado en gran parte la Comisión General de las Comunidades Autónomas?.

Más en general, hay que preguntarse por qué no han surgido en España órganos de colaboración horizontal como existen en otros países. El Estado no lo ha impedido, ¿por qué las CCAA no los han creado?.

El anterior Gobierno propuso crear una Conferencia General de Cooperación que, más o menos pretendía los mismos objetivos que ahora se persiguen. Y no encontró apoyo para realizarlo. La propuesta que ahora ha explicado el Sr. Gómez Campo es razonable. La pregunta es si saldrá adelante y si no resultaría preferible prescindir de estos nuevos inventos mitificados y dedicarse al perfeccionamiento paulatino y gradual de la colaboración, superando los defectos presentes.

4. Intervención del Sr. Ignacio Sánchez Amor, Vicepresidente de la Junta de Extremadura

Inicia su intervención recordando que en el pasado se cuidó particularmente de las relaciones autonómicas y cuando se reformó el Reglamento del Senado, en 1994, fue criticado por mostrar una posición escéptica, en medio del optimismo dominante. Ahora, en cambio, confía en la iniciativa de la Conferencia porque surge impulsada por la mayoría de Presidentes autonómicos, algunos desde hace muchos años y desde posiciones tan distintas como Fraga Iribarne y Rodríguez Ibarra. Naturalmente, contando con el apoyo lógico de los partidos más importantes.

Entrando en algunos puntos de la propuesta realizada por el Director General, llama la atención la pretensión de que el Gobierno pueda convocar también una Conferencia de carácter horizontal. Parece que ésta debería ser producto de la voluntad de los Presidentes autonómicos, espoleada o no por la convocatoria vertical que realice el Gobierno, pero en todo caso por decisión única de los Presidentes autonómicos.

Otro punto concreto bien apuntado por el Director General es el temor a que la Conferencia de Presidentes se configure como órgano jerárquico superior de las Conferencias Sectoriales, no sólo porque éstas dejarían de tomar las decisiones difíciles sino también porque colapsarían la Conferencia de Presidentes y sembrarían de obstáculos su camino. Una cosa es que gracias al consenso y a la buena

relación entre los Presidentes puedan superarse las diferencias aparecidas puntualmente entre Consejeros de distintas CCAA y otra, muy distinta, que se trasladen todos los aspectos polémicos a la reunión de Presidentes, porque acabaría agotando la buena voluntad de superar posiciones minoritarias y decidir por consenso.

En cambio no ha surgido directamente la dimensión del carácter público o no de las reuniones de los Presidentes, y parece conveniente afirmar que no deben realizarse los debates en público; seguramente, ésta ha sido una de las causas del fracaso de las reuniones del Senado. Cualquier debate político que se realiza ante la televisión queda privado de una posible solución consensuada.

La iniciativa, muy positiva, que examinamos suscita dos interrogantes, parcialmente relacionadas. La primera sobre la posibilidad de que responda a las necesidades de un cambio de ciclo en el sistema autonómico. Si observamos la experiencia de los federalismos y utilizamos su terminología, ¿puede ser que nos encontremos en la transición del sistema dual al cooperativo en España? La respuesta a la anterior pregunta puede orientarnos hacia la última interrogante sobre la posición que adoptarán los partidos nacionalistas.

III. EL DEBATE GENERAL

Tras estas intervenciones se abrió el debate entre los asistentes (unas 50 personas), que eran, aproximadamente, una quincena de profesores expertos en derecho autonómico, cinco personas del Senado, senadores y personal directivo de la Cámara y otros tantos funcionarios del MAP, y la mayoría integrada por Jefes de los Gabinetes Jurídicos de las CCAA, o Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías de Presidencia o Directores de los Institutos de Estudios Autonómicos de la mayoría de las CCAA.

Con esta composición, y un clima distendido e informal, el debate resultaba la fase culminante del Seminario. Se transcriben muy escuetamente las intervenciones, en algún caso citando el nombre (a título de ejemplo), pero en todas las opiniones se ha intentado recoger lo esencial de la aportación, agrupando los distintos argumentos para facilitar una valoración de los problemas, en el bien entendido que difícilmente este papel puede recoger la riqueza y los matices de muchas de la aportaciones realizadas..

1. El carácter vertical-horizontal de la Conferencia de Presidentes

Todas las opiniones expresadas se inclinaron porque la convocatoria que realice el Presidente de Gobierno sea únicamente con una agenda de carácter vertical (es decir, común al Estado y las CCAA), dejando a los Presidentes que organicen como consideren más oportuno la Conferencia horizontal.

José A. Razquín insistió en la paradoja de pretender que el Presidente del Gobierno convocara una conferencia de carácter horizontal. Ello sin perjuicio de los fallos que ahora presentan las Conferencias Sectoriales y la conveniencia de impulsar los mecanismos de colaboración horizontal. En la misma línea se manifestó Carles Viver, por los criterios muy distintos que corresponden a las dinámicas vertical y horizontal.

Francisco del Río subrayó que las deficiencias principales de la colaboración se encuentran en las relaciones horizontales. Sánchez Amor puso algunos ejemplos incluso de relaciones bilaterales e informales entre CCAA, que son insuficientes y deberían sustituirse por relaciones multilaterales y formalizadas. Francisco Peña, con larga experiencia como Secretario de Estado en este ámbito apuntó que el buen funcionamiento de las Conferencias Sectoriales supone una cultura autonómica perfeccionada, porque inicialmente los compromisos que alcanzan no interesan ni al Ministro ni a los Consejeros, que prefieren tener las manos libres. Por otra parte, relativizó la incidencia de los hechos diferenciales sobre las Conferencias Sectoriales.

En un momento posterior, Ignacio Pérez Saenz apuntó los límites de la Constitución a las relaciones entre CCAA, en concreto, de los presentes en el 145 CE, como explicación de la debilidad de las mismas. Carles Viver puso el acento, en cambio, en que las relaciones horizontales tienen un amplio ámbito de desarrollo posible en la Constitución.

Javier Suárez valoró tanto la dimensión vertical como la horizontal, y se colocó en un punto medio en cuanto a la institucionalización de la Conferencia de Presidentes, argumentando que tanto peligro tiene el excesivo formalismo como la total informalidad. Subrayó que su naturaleza es claramente política, y su principal función es conocer la opinión de los gobiernos autonómicos sobre los problemas importantes.

2. La institucionalización

Predominó claramente la opinión de que inicialmente no debe ser regulada por ley y ni siquiera debe tener una estructura rígida. Insistió en este punto Francisco del Río, subrayando la importancia de evitar debates, típicos de juristas, sobre la naturaleza jurídica del órgano para pensar mas bien en su funcionalidad. Viver puso de relieve la paradoja, muy real, de que intentemos crear una costumbre institucional por ley.

También Javier Suárez concluyó su intervención remitiendo una regulación más precisa a un momento posterior, cuando exista cierta experiencia, especialmente en relación con las Conferencias sectoriales. Debe en cambio dejarse claro desde el primer día la imposibilidad de que los Presidentes deleguen en otros cargos, porque si se acepta no podrá cumplir sus funciones de decisión consensuada y además la Conferencia de Presidentes se devaluaría inmediatamente.

Eduard Roig subrayó la importancia de la organización de la Secretaría, especialmente en el primer momento, porque la potencia o debilidad del primer núcleo organizativo puede arrastrar a la propia Conferencia. Mientras la Conferencia horizontal debe dejarse a la espontaneidad de los Presidentes, también es importante que las CCAA participaran en la Secretaría de la Conferencia vertical, para que ésta no recayera principalmente en el Ministerio de Administraciones Públicas, de forma que provocara en la CCAA una sensación de algo ajeno, que ha sido una de las causas del fracaso en algunas Conferencias Sectoriales. Sería pues ideal que la Secretaría de la Conferencia de Presidentes se organizara de forma conjunta en el gobierno central y los autonómicos. Gómez Campo se mostró de acuerdo en la trascendencia de una buena Secretaría, pero descartó –por demasiado compleja- una Secretaría que fuera capaz de articular la Conferencia de Presidentes con las demás Conferencias Sectoriales, al menos de momento.

Gabriel Elorriaga intervino en el debate para recordar que una de las Conferencias sectoriales que mejor funcionan –la de Política Fiscal y Financiera- tiene una regulación notable y es lógico porque si no se corre el peligro de acabar convirtiéndose en una charla de café. Sánchez Amor replicó directamente que incluso como charla de café sería importante si es protagonizada por los Presidentes autonómicos, y se mostró muy favorable a la técnica de las sesiones “al lado de la chimenea” que practican los alemanes.

3. Los asuntos que debería tratar la Conferencia de Presidentes

Ignacio Pérez Saenz manifestó las posibilidades distintas según el criterio siguiera la competencia, el interés o aún otro. Enrique Lucas llamó la atención sobre el hecho de que las Conferencias de Presidentes de Alemania y Austria contaron en su inicio con un gran caudal previo de colaboración horizontal, lo que no sucede aquí. Entre otras cosas porque ni siquiera es fácil la aprobación de los convenios por el Senado, como manifiesta la experiencia vasca, en la cooperación con Navarra y en otros asuntos. Tampoco se ha contado con las CCAA a la hora de elaborar las leyes básicas ni en otros muchos puntos que son importantes para ellas.

Viver apuntó que fueran a la Conferencia todos los asuntos importantes para las CCAA, al margen del tipo de competencia que representaran o la forma que debieran adoptar las decisiones que después derivaran de ellas. Los proyectos de ley, especialmente los de carácter básico, debieran ser conocidos antes de su presentación a las Cortes por la Conferencia de Presidentes.

En su intervención, J. Suárez apuntó la conveniencia de que la agenda de la Conferencia de Presidentes tuviera algunos puntos fijos (Unión Europea, Política exterior, etc.), aspecto que fue recogido en intervenciones posteriores. En una intervención muy posterior, Gómez Campo se mostró de acuerdo con un contenido mínimo fijo del orden del día de la Conferencia, aunque no aventuró los puntos fijos.

Joaquín Tornos consideró que la consolidación de la Conferencia dependerá de los asuntos que aborde en las primeras reuniones. No se trata de sustituir a las Conferencias sectoriales en la coordinación

de tipo administrativo y tampoco de convertirse en una charla de amigos, por muy política que sea. Los puntos centrales deben girar en torno a la participación de las CCAA en las decisiones del Estado.

4. Relaciones con otros órganos y especialmente con las Conferencias Sectoriales

Gómez Campo descartó totalmente que se piense en incluirla en los supuestos regulados por la Ley 30/1992 junto a las Conferencias Sectoriales, subrayando que se trata de algo muy distinto.

Ramón Salanova realizó una reflexión sobre la causa principal de la inexistencia de la Conferencia hasta el presente, apuntando que respondiera al temor de la ausencia del Lehendakari u otros Presidentes autonómicos, y llamó la atención sobre la importancia de tener clara la orientación a seguir en cualquiera de los supuestos posibles.

Vivancos aludió al derecho comparado en varios aspectos, destacando la experiencia de Canadá, que no se había tratado en la sesión. También insistió en la importancia de que la Secretaría sea conjunta Estado-CCAA. Como otras intervenciones, apoyó una dinámica basada esencialmente en el consenso, aun admitiendo su dificultad. Ignacio Pérez Saenz suscitó la preocupación por la coincidencia eventual de las dinámicas de la Conferencia de Presidentes y de la reforma del Senado. También planteó la posible incorporación de Ceuta y Melilla.

IV. CONSIDERACIONES PARA UNA FUTURA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

Expuestas las diferentes experiencias de Derecho Comparado que pueden ser más útiles para nosotros, resumido el proyecto del gobierno y unas primeras opiniones del principal partido del gobierno y de la oposición, así como sintetizados los puntos principales del debate generado entre personas responsables de casi todas las CCAA, profesores, senadores y altos funcionarios, yo creo que se han proporcionado muchos elementos para formular alternativas e incluso considero que existen algunas líneas maestras sobre las cuales se puede generar un amplio consenso. En esta orientación, puesto que las reformas territoriales del Estado deben realizarse siempre por consenso, se enumeran algunos elementos que pueden servir para fundamentar una reforma que al final dependerá, por supuesto, de factores esencialmente políticos.

1. El momento actual de desarrollo del Estado autonómico y las funciones de una Conferencia de Presidentes

La discusión actual en torno a la creación de la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas se plantea en un contexto de desarrollo del Estado autonómico caracterizado por la culminación del proceso de grandes traspasos (al margen de que sean discutibles algunos flecos) y el pleno despliegue de las instituciones y competencias de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio también de las eventuales reformas del sistema, que pueden ser muy positivas.

En cambio ese mismo desarrollo, combinado con la intensidad del proceso de integración europea, pone en primer plano de discusión los elementos propios de la vertiente de las relaciones intergubernamentales (cooperación y participación) por encima de los referidos al autogobierno de las Comunidades, consideradas individualmente. No se trata de relativizar la autonomía sino al revés, de comprobar que ahora su mayor desarrollo pasa por atender la dimensión relacional. Además debe tenerse en cuenta que es precisamente este ámbito de las relaciones intergubernamentales el que ha sufrido tradicionalmente una mayor indefinición en nuestro modelo, prácticamente carente de previsiones formalizadas al respecto y con una práctica política cuando menos muy desigual en los diversos ámbitos de la realidad.

Las líneas actuales de discusión en torno a la reforma del Senado y la creación de la Conferencia de Presidentes responden a esta situación que podríamos caracterizar como de un deficiente funcionamiento del sistema como conjunto, más allá del funcionamiento individual de las CCAA.

Un segundo elemento a tener en cuenta en el presente debate es el del momento político en el que se plantea, caracterizado por una cierta desconfianza general tanto entre partidos políticos como entre Estado y Comunidades Autónomas y entre éstas últimas, en una situación marcada no sólo por la oposición entre las diversas líneas políticas de los grandes partidos estatales, sino también por el resurgimiento de la tensión entre partidos nacionalista y no nacionalistas y la especial situación de conflicto institucional en la Comunidad del País Vasco. En este marco, la reforma del Senado y muy especialmente la Conferencia de Presidentes se plantean también como vías para canalizar, y probablemente suavizar, las tensiones y enfrentamientos que actualmente carecen de un marco institucional en el que plantearse.

Finalmente, el debate sobre el funcionamiento del Estado en su conjunto y las relaciones intergubernamentales esta acompañado por un nuevo planteamiento de carácter competencial (las propuestas de reformas de Estatutos), centradas realmente más en el efectivo respeto de los límites competenciales por parte del Estado que en la transferencia de nuevas competencias a las Comunidades Autónomas. En efecto, el reparto competencial en el Estado autonómico se ha visto fuertemente desnaturalizado por la gran extensión alcanzada por las normas básicas estatales y las intervenciones centrales en ámbitos que parecen de competencia autonómica a partir de nociones como la supraterritorialidad, la cláusula de igualdad del 149.1.1º CE y otros títulos transversales. El debate sobre el Senado y la Conferencia de Presidentes significa también una aportación en este sentido, porque a diferencia de los meros controles jurisdiccionales actuales, introduce un elemento político que facilita el ejercicio competencial estatal (el acuerdo Estado-CCAA sobre lo básico) e impulsa el desarrollo de respuestas conjuntas autonómicas que puedan sustituir los excesos del Estado central por unas intervenciones más concordadas con las CCAA.

Así pues la Conferencia de Presidentes deberá orientarse a esa triple función constituida por el impulso de la participación en las decisiones centrales (con el consiguiente incremento del peso político de las Comunidades), 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.

2. Implicaciones del carácter horizontal o vertical de la Conferencia

La mayor parte de los modelos comparados muestran el surgimiento espontáneo de las Conferencias desde el interés de las regiones (Länder, Estados, etc.). En casi todos los casos son esas mismas regiones las únicas componentes propiamente dichas de la Conferencia que por lo tanto se presenta como una institución regional (horizontal en este sentido) centrada en las relaciones entre las regiones (horizontal pues de nuevo). Esto no significa la ignorancia del peso del Estado (la Federación) porque las relaciones verticales que cada una mantiene forman parte de sus funciones. La Conferencia refuerza en este sentido a cada región porque le permite abordar con mayor fuerza la negociación con el Estado al hacerlo conjuntamente con las demás regiones. Esta dimensión es tan clara en las relaciones de cada región, como observada desde el punto de vista de los partidos políticos (que deben respetar una dinámica de conjunto), como por el carácter institucional-territorial de la posición resultante.

En España, hasta ahora la Conferencia no se había creado y (al margen de las críticas académicas a su inexistencia), lo cierto es que el proyecto actual se plantea como una iniciativa del Estado, del Gobierno central, y no como una demanda autonómica (pues sólo alguna Comunidad aisladamente había hecho de este aspecto una reivindicación propia). Ante esta situación se plantea el dilema de crear una Conferencia vertical o una horizontal, pero los elementos que subyacen a este debate son múltiples y conviene distinguirlos.

La horizontalidad o verticalidad puede referirse a las funciones de la Conferencia, según aborde la gestión y coordinación de las competencias propias de las Comunidades Autónomas o su participación en las decisiones del Estado. Esta alternativa no debe ocultar que en la segunda opción, la participación de las CCAA en el Estado requiere, para ser efectiva, una previa concertación entre las Comunidades, de manera que la verticalidad presupone una previa relación horizontal

Si bien en el debate se planteó repetidamente la cuestión de la opción por una Conferencia horizontal o vertical, existía consenso en que las funciones de la Conferencia no se limitan a las relaciones en materias de competencia autonómica, sino que se extienden también a la participación en decisiones del Estado. En la situación actual del Estado autonómico las necesidades de coordinación vertical y de participación autonómica en decisiones del Estado son tan importantes como las de colaboración horizontal.

La horizontalidad o verticalidad también puede referirse a la composición de la Conferencia, creándose una triple alternativa: primera, la conferencia vertical, en que el Presidente del gobierno central convoca a los Presidentes de las CCAA, organiza el orden del día (aunque sea previa consulta) y marca la dinámica de la instancia. Segunda, la conferencia horizontal, de composición exclusivamente autonómica, aunque tiene un par de reuniones al año con el Presidente del Gobierno central, como una dimensión anexa a la principal, en una línea próxima a la alemana. O bien, tercera, de carácter mixto, en cuanto se constituye como una instancia política conjunta, que ha podido nacer de la iniciativa central, pero posee una Secretaría y una dinámica conjunta, y se configura a medio plazo mediante normas concertadas.

El propio proceso de desarrollo de la Conferencia, impulsado por el Gobierno del Estado fundamenta la opción, porque parece que el proceso sólo puede entenderse si se encamina a una Conferencia vertical en la que ambos, Estado y CCAA, estén presentes. Pero como se ha dejado claro en el punto anterior, su función incluye el tratamiento de elementos compartidos con el Estado, aunque para ello la Conferencia vertical necesitará una previa posición conjunta de las CCAA, que probablemente deba concertarse en una reunión entre los residentes autonómicos en solitario. Pero el Estado no puede constituir ese foro que debe surgir de la voluntad autonómica y que, en la tradición del Estado autonómico español, será ante todo un foro destinado a preparar aquél en el que se discuten las cuestiones de mayor interés para las CCAA, las relaciones con el Estado.

Aclarados los puntos anteriores en cuanto opciones inmediatas, conviene pensar que la historia de nuestro sistema autonómico (a diferencia de los federalismos alemán y suizo, principalmente) apenas ha contemplado la colaboración horizontal, cuando ésta no sólo es muy positiva en sí misma, sino además condición importante de la propia colaboración vertical. Desde este punto de vista, 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.

En conclusión, la opción por una Conferencia Estado-CCAA resulta prácticamente inevitable, a la vez que es imposible constituir desde el Estado la muy útil Conferencia horizontal. Nada impide sin embargo que desde el Estado se impulse informalmente, y ante todo no se bloquee, el desarrollo de esa Conferencia horizontal en cuanto algunas Comunidades deseen crearla.

A pesar de referirnos a una Conferencia vertical debe destacarse su carácter conjunto. No se trata de un órgano estatal que se abre a las Comunidades, sino propiamente de un órgano que pertenece a ambos niveles: hay que evitar que las Comunidades vean como ajena la Conferencia por el hecho de ser vertical, considerándose sólo invitados del Estado, como sucede en algunas conferencias sectoriales. La implicación de las Comunidades en la Conferencia de Presidentes es fundamental. La Conferencia debe responder a las necesidades autonómicas de participación, que son las que se plantean actualmente como un déficit en nuestro sistema. La experiencia de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, aunque aún insatisfactoria, apunta claramente en esta línea. Por lo tanto, las Comunidades deben determinar también el régimen y el orden del día de la Conferencia, aspecto que aún se abordará al tratar la estructura y funcionamiento de la misma.

3. Contenido de las reuniones de la Conferencia

A corto y medio plazo, el éxito o no de la Conferencia dependerá del contenido de sus reuniones. Una Conferencia limitada a ser sede de encuentro periódico y debate general sobre el Estado autonómico difícilmente prolongará la atención de sus participantes y arriesga un lento declive equivalente al debate sobre el Estado de las Autonomías en el Senado.

La Conferencia por lo tanto debe tratar aspectos concretos que hayan centrado el debate entre Estado y Comunidades (o entre ellas), tanto si son proyectos legislativos, como decisiones presupuestarias

o grandes planes de actuación o de infraestructuras. No se trata de que la Conferencia asuma el papel que corresponde a otros órganos, porque éstos mantendrán las decisiones correspondientes (aunque debe observarse que mientras no se realice la reforma del Senado no existe órgano encargado de estas cuestiones más allá de las muy limitadas conferencias sectoriales). Debe también impulsar el trabajo de las conferencias sectoriales y otros órganos de colaboración, señalando las prioridades y las necesidades comunes que después deberán desarrollar estos órganos intergubernamentales. Estos dos grandes campos, deberán abordarse con una exquisita atención de evitar injerencias del Estado en competencias autonómicas, protegiendo así la propia capacidad de decisión de las CCAA, aunque ahora sea mancomunada.

También puede ser muy útil determinar *a priori* una serie de ámbitos materiales que deben formar parte permanente del orden del día de la Conferencia para valorar la evolución de los mismos en el ámbito general del sistema autonómico, como el desarrollo de la Unión Europea, el funcionamiento general del sistema de relaciones autonómicas, el proyecto de presupuestos generales, los grandes programas plurianuales, etc.

Estas ideas cobran una particular importancia en las primeras reuniones de la Conferencia, que deberían prepararse sobre la idea de conseguir algunas decisiones de especial relevancia que marcaran una dinámica de la Conferencia orientada a su consolidación. En este sentido la experiencia alemana pone de manifiesto la utilidad de una instancia marcada por la idea de consenso (evitando condenar a una o dos Comunidades a la posición de permanente minoría), que orienta e impulsa la actuación de otros órganos en las líneas amplias pero significativas que decide.

4. Estructura y funcionamiento

Que la Conferencia de Presidentes pueda asumir esta capacidad de decisión implica ante todo determinadas exigencias en su estructura y funcionamiento, que se abordan ahora.

Si la Conferencia debe desarrollar una posición efectiva tanto en materia de participación en el ámbito estatal como de impulso y coordinación general de las relaciones interadministrativas, necesita de una estructura de apoyo que le permita centrarse en los aspectos fundamentales o en aquellos mal atendidos por el sistema que necesitan de nuevo impulso.

El primer elemento de tal estructura es la existencia de una Secretaría, o de un órgano de preparación de segundo nivel (del tipo de la Comisión de Coordinadores de la CARCE) que de modo constante pueda, a través de la fijación inicial del orden del día, realizar las siguientes funciones:

- a) coordinar el seguimiento de la actividad del resto de órganos de cooperación, trasladando a la Conferencia primeras valoraciones sobre su funcionamiento general y sobre aspectos necesitados de mejora.
- b) estudiar las decisiones de fondo de la Conferencia, identificando las cuestiones más conflictivas de los diversos expedientes, según necesiten una discusión más profunda o puedan asumirse sin conflicto.
- c) preparar las conclusiones de la reunión, a las que inmediatamente se hará referencia;
- d) realizar el seguimiento de las resoluciones o conclusiones de la Conferencia, que pueden corresponder a órganos de colaboración de segundo nivel o a otras instancias.
- e) centralizar las informaciones al respecto, y funcionar como un punto de contacto permanente para las necesidades más inmediatas de relación interautonómica.

Como se decía antes, es fundamental que las Comunidades asuman como propia la Conferencia, y para ello que intervengan en las decisiones de esta Secretaría o Comisión de coordinadores. En este sentido una alternativa a tener especialmente en cuenta es que este órgano no sea exclusivamente del MAP, sino que cuente en su estructura directiva con miembros designados por las CCAA, o puestas de común acuerdo. En todo caso, es fundamental que la formación del orden del día de la Conferencia no quede en manos del Gobierno del Estado. El modelo de un órgano vertical con una Secretaría horizontal (que naturalmente está en permanente contacto con el correspondiente órgano de la Administración del Estado) puede resultar de interés también como estímulo del desarrollo de la Conferencia horizontal a la que antes se mencionaba.

Junto a la Secretaría u órgano de preparación, los demás elementos fundamentales en cuanto a la dinámica de la Conferencia están en su composición, periodicidad y forma de decisión.

Se ha insistido en varias intervenciones en la importancia de garantizar la efectiva presencia de los Presidentes, evitando las posibilidades de delegación. Tal objetivo exige sobre todo que los gobiernos autonómicos asuman la importancia de la Conferencia, lo que depende en gran parte de que ésta desarrolle efectivamente un trabajo de interés. Este enfoque es más relevante que la imposibilidad de delegación, que por otro lado puede resaltar la importancia de la presencia de los Presidentes. Por otro lado la eventual ausencia consciente y repetida de algún Presidente es una eventualidad que no debe condicionar el desarrollo general de la institución, pues su consolidación no dependerá de este elemento sino del contenido y las funciones asumidas por la mayor parte de CCAA.

En coherencia con lo expuesto, la Conferencia debe reunirse de manera que resulte posible el seguimiento general de los asuntos con una periodicidad razonable, sin excesiva sobrecarga de las agendas de los Presidentes autonómicos, de manera que se facilite su implicación en las decisiones de la Conferencia. En este sentido puede pensarse en una periodicidad inicial semestral, para pasar después a cuatro reuniones anuales, si resulta necesario. Dejando abierta la posibilidad de convocatorias extraordinarias por el Presidente del Gobierno del Estado o por la Comisión de coordinadores.

Para acabar este apartado, parece necesario en el momento actual decantarse por decisiones de la Conferencia por consenso. La inexistencia de una tradición de decisión mayoritaria en las relaciones intergubernamentales en España dificulta la introducción de este método para la Conferencia. Por otro lado, el derecho comparado muestra claramente las virtudes de mecanismos de decisión consensuada en este ámbito, como una forma de efectiva integración política de las minorías y de desarrollo de intereses institucionales comunes frente a la dinámica de división entre partidos políticos como único eje de ordenación de la vida pública. Además, la dinámica de la Conferencia desincentiva por sí misma el vetos de un solo participante, y en cualquier caso no debe olvidarse que los efectos de sus decisiones son puramente políticos, difiriendo las consecuencias jurídicas y administrativas a los órganos de segundo nivel o parlamentarios que deberán adoptar las decisiones formales. Por lo tanto también las posiciones mayoritarias, sobre todo cuando sean ampliamente compartidas, desplegarán efectos políticos. En cualquier caso, la función de la Conferencia está en el debate de las problemáticas, independientemente ahora de las reglas de decisión, avanzando líneas de orientación ampliamente compartidas, o impulsando y facilitando los acuerdos entre las entidades más directamente afectadas.

5. Conferencia de Presidentes y conferencias sectoriales

La relación de la Conferencia de Presidentes con las conferencias sectoriales es a la vez compleja y fundamental para el desarrollo de los sistemas de relación interadministrativa, especialmente en su vertiente participativa. La Conferencia de Presidentes surge, entre otras razones, para crear un motor de impulso y coordinación de las conferencias sectoriales, caracterizadas actualmente por su desigual funcionamiento y su carácter principal de comunicación de las iniciativas estatales (con alguna excepción), sin que existan habitualmente iniciativas autonómicas ni un auténtico diálogo institucional, más allá de la necesaria concertación de los aspectos subvencionales.

Por lo tanto la Conferencia deberá implicarse en el funcionamiento de la red (más que sistema) de conferencias sectoriales. Esto exige un seguimiento de la actuación de cada una de las Conferencias (a través de cada administración autonómica y de la Secretaría o comisión de coordinación de la Conferencia), y una tarea de impulsos básicos que obligue a las conferencias sectoriales correspondientes a abordar determinadas iniciativas y reorientar su actividad. Ciertamente la propia autoridad de los Presidentes en sus correspondientes administraciones sería suficiente para introducir correcciones en cada CA, pero en ocasiones se necesita el diálogo general para adoptar la orientación más adecuada para el conjunto, en una función que de nuevo deben asumir los órganos de coordinación general en cada CA y su expresión en la Secretaría o Comisión de coordinadores.

Por otro lado, la Conferencia puede constituirse en una instancia de desbloqueo de cuestiones que no encuentran salida en la correspondiente Conferencia, en virtud de la superior autoridad de los Presidentes de llegar a compromisos, especialmente por su capacidad para negociar sobre varios sectores a la vez, de forma que pueden compensar cesiones en uno con ventajas en otro, factor que no tienen las conferencias sectoriales. La remisión de estos expedientes a la Conferencia como órgano de recurso que

adopta la solución de principio, si es posible, y remitir 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. Este peligro sin embargo no parece hoy por hoy muy real: las Conferencias sectoriales no asumen hasta ahora su responsabilidad de decisión, por lo menos en cuanto a la participación en decisiones estatales, así que parece aconsejable intensificar de entrada la intervención de la Conferencia de Presidentes hasta que se desarrolle un flujo de relaciones que permita relajar la vinculación entre ambos niveles. Por otro lado, un adecuado contacto entre la "Comisión de coordinadores" y las conferencias sectoriales (como tales o a través de las correspondientes administraciones autonómicas), así como la periodicidad reducida de las sesiones de la Conferencia, pueden reducir considerablemente el peligro de sobrecarga por esta vía.

6. Conferencia de Presidentes y reforma del Senado

La incógnita actual sobre el futuro de la reforma del Senado aconseja no considerar esta variable en la definición de la Conferencia de Presidentes. Ciertamente la situación futura del Senado condicionará de modo intenso la posición y funciones de la Conferencia, pero el carácter informal de ésta y su flexibilidad permiten fácilmente una eventual reconducción a la posición que resulte adecuada. En la situación actual, y ante la ignorancia no sólo del posible contenido sino incluso de la propia realidad de la reforma del Senado, la Conferencia debe plantearse todos los retos abiertos del desarrollo autonómico, sin pensar en su eventual respuesta por el futuro Senado. De hecho, la Conferencia debería plantearse la propia reforma del Senado como tema central de la situación actual del Estado autonómico, iniciando así su camino en la definición del modelo.

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, y esa separación puede seguirse fácilmente en el momento actual por la iniciativa de la Presidencia del Gobierno del Estado en el proceso de formación de la Conferencia de Presidentes.