

LÍMITES A LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

Limits to the participation of the Autonomous Communities in the Conference of Presidents

GONZALO G. CARRANZA

Universidad Autónoma de Madrid

gonzalo.carranza@uam.es

Cómo citar/Citation

Carranza, G. G. (2025).

Límites a la participación de las comunidades autónomas en la Conferencia de Presidentes.

Revista Española de Derecho Constitucional, 135, 151-184.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.135.05>

Resumen

La Conferencia de Presidentes, establecida hace dos décadas, ha despertado un interés creciente por su papel en la gobernanza de España y por las dificultades suscitadas en la regularidad de sus reuniones. Este artículo analiza su estructura y funcionamiento, para determinar si las comunidades autónomas pueden participar en este órgano en igualdad de condiciones o si, por el contrario, el Estado prevalece.

A través de un repaso del sistema de Conferencias y un análisis específico de la participación autonómica, desde la perspectiva tanto doctrinal como jurisprudencial, se busca evidenciar si las garantías reglamentarias promueven realmente la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno o si, por el contrario, limitan la influencia autonómica, propiciando un desequilibrio en favor del Estado.

Palabras clave

Conferencia de Presidentes; relaciones intergubernamentales; cooperación; colaboración; participación autonómica.

Abstract

The Conference of Presidents, established two decades ago, has garnered increasing interest due to its role in Spain's governance and the challenges associated with the regularity of its meetings. This paper examines its structure and functioning to determine whether the Autonomous Communities can participate on equal terms or whether, instead, the State holds a predominant position.

Through an examination of the system of Conferences and a specific analysis of autonomous participation, from both doctrinal and jurisprudential perspectives, the paper aims to determine whether the regulatory safeguards truly promote cooperation among the different levels of government or conversely, constrain they limit autonomous influence, thereby fostering an imbalance in favour of the State.

Keywords

Conference of Presidents; intergovernmental relations; cooperation; collaboration; autonomous participation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES EN ESPAÑA: 1 Naturaleza de la Conferencia de Presidentes. 2 Dinámica de funcionamiento. 3 Marco normativo. III. INORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL, COOPERACIÓN Y PARTICIPACIÓN. IV. NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES: 1. Integración y asistencia a las reuniones de la Conferencia de Presidentes. 2 La (in)asistencia. 3. La efectiva participación de las comunidades autónomas en los encuentros. 3.1. *La convocatoria de la Conferencia*. 3.2. *La definición del orden del día*. 3.3. *La inclusión de nuevos asuntos por razones de urgencia*. 4. La toma de decisiones. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

La Conferencia de Presidentes es un órgano que, debido a su funcionamiento y a la necesidad coyuntural de su convocatoria, ha mantenido una relevancia constante. A pesar de su relativa reciente creación, hace apenas dos décadas, este órgano ha generado un notable interés tanto en el ámbito político como en el académico, especialmente por las dificultades que presenta la regularidad de sus reuniones, con su correspondiente impacto en la estabilidad del sistema de colaboración.

El preámbulo del Reglamento de la Conferencia, aprobado en 2022, señala, en su apartado III, que «[u]no de los objetivos que se persiguen con el nuevo Reglamento es que todas las Administraciones representadas en la Conferencia vean incrementada su capacidad de incidir en la toma de decisiones». Esta afirmación implica la apuesta por una mayor participación del Estado y de los entes intermedios en diversos niveles, como la convocatoria, la determinación de los asuntos a tratar en el orden del día, y la adopción de acuerdos o recomendaciones.

En el presente trabajo se examinarán tanto los aspectos teóricos como prácticos de la Conferencia, considerando su desarrollo a la luz del marco normativo que la regula, con el fin de evaluar si la pretendida participación se garantiza de manera equitativa para todos los entes que la conforman o si, por el contrario, existe un desequilibrio en favor del Estado, imponiéndose el verticalismo.

Para ello, en primer lugar, se ofrecerá un repaso del sistema de Conferencias, para luego abordar de manera específica el tratamiento de diversos asuntos relacionados con las reglas y la dinámica de la Conferencia de Presidentes. El

análisis de los distintos niveles de participación de las comunidades autónomas en este órgano cooperativo estará precedido por una definición de lo que implica dicha participación, a la luz de la doctrina y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El objetivo de este trabajo es, en definitiva, evidenciar si las garantías reglamentarias, lejos de fomentar la participación autonómica, constituyen un límite difícil de superar.

II. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES EN ESPAÑA

1. NATURALEZA DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

En los Estados políticamente descentralizados como el español, la existencia de órganos que canalizan las relaciones intergubernamentales resulta una imposición material: los Gobiernos son interdependientes en demasiadas materias (Schnabel, 2020: 1). Las Conferencias, verticales u horizontales, son generalmente reconocidas como espacios institucionales en los que se materializa el principio de colaboración a través de sus distintas técnicas, potenciando la participación de los entes territoriales (central e intermedios, en nuestro caso) en la toma de decisiones de determinados asuntos cuya naturaleza competencial es compartida, así como en otros que, por su importancia, requieren de una discusión de Estado.

En España, el sistema de Conferencias se estructura en dos niveles. En la base se encuentran las conferencias sectoriales (art. 147 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP), que fomentan la cooperación o coordinación multilateral, esto es, entre el Estado (representado por los/las titulares de los ministerios) y las comunidades y ciudades autónomas (representadas por los/las titulares de las consejerías). En este caso, la colaboración tiene lugar de forma especializada, por materias o sectores competenciales; de allí su nombre.

En la posición superior del sistema se encuentra la Conferencia de Presidentes, que persigue la cooperación entre los máximos responsables del Gobierno estatal (el presidente del Gobierno), de los Gobiernos autonómicos (los/las presidentes de las comunidades autónomas), y de las ciudades con estatuto de autonomía (los/las presidentes de Ceuta y Melilla). En términos sistémicos, este órgano constituye una suerte de cláusula de cierre que aporta coherencia al complejo entramado de conferencias sectoriales (Aja y Colino Cámara, 2014: 456).

Entre ambos niveles pueden existir (por lo general, con carácter *ad hoc*, aunque no siempre) determinados órganos satélite o intermedios. Su

función es colaborar en las tareas de preparación o seguimiento de las conferencias, como las comisiones, grupos de trabajo o secretarías permanentes, o incluso como medio para canalizar la comunicación entre ambas¹.

En lo relativo a la Conferencia de los titulares de los Ejecutivos central e intermedios, objeto de este estudio, conviene destacar que su configuración presenta variaciones en el derecho comparado, lo cual indefectiblemente influye en su naturaleza jurídica y devenir práctico.

En Alemania, por ejemplo, la Conferencia de Presidentes de los Gobiernos de los *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*, MPK; también conocida como *Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschef der Länder*) ha sido, desde su creación en 1954, un órgano de cooperación horizontal voluntaria entre iguales (Behnke, 2025: 112)². Por este motivo, únicamente se cursa invitación al canciller federal allí cuando los asuntos que tratar requieran su presencia³. Su naturaleza supone, en definitiva, una suerte de «ecosistema de contrapeso» de los *Länder* frente al Gobierno central (Eppler, 2011: 6-7).

Otro ejemplo de Conferencia horizontal, precedente directo de nuestra Conferencia, es el austríaco: la *Landeshauptmännerkonferenz* o *Landeshauptleutekonferenz* sigue la misma impronta que la de su par alemán, ya que solo la integran los primeros de los *Länder* y se invita al canciller federal cuando resulta imprescindible. Por su peculiar dinámica centralista, la Conferencia austríaca ha devenido en un verdadero baluarte del federalismo, llegando a ser considerada una institución fundamental del sistema cooperativo que ayuda a contrarrestar el avance del Estado central sobre los *Länder* (Pernthaler, 2004: 5)⁴.

A diferencia de Alemania y Austria, nuestra Conferencia de Presidentes fue genéticamente ideada como una conferencia vertical. Esto puede suponer que la convocatoria, la dirección y, si se quiere, el mantenimiento en vida del órgano recaiga con mayor peso sobre el Ejecutivo estatal. No es que la

¹ Sobre los «puentes» entre Conferencias, *vid.* Carranza, 2023b.

² Para profundizar en la historia de la MPK, que puede ayudar a entender el porqué de la horizontalidad, recomiendo consultar los apartados III a VI del epígrafe B de Scherer (2009) o Knoke (1966: 109-111).

³ Como a menudo ocurrió, por ejemplo, durante la crisis de la COVID-19 (Behnke, 2021: 45; Spahn, 2021: 29). En estos casos, la Conferencia adquiere incluso otro nombre, *Bund-Länder-Konferenz* o *Treffen* (Conferencia o Reunión de la Federación con los *Länder*). Estos encuentros están contemplados en el §31 del Reglamento del Gobierno Federal (*Geschäftsordnung der Bundesregierung*).

⁴ Al respecto, se ha dicho que «los gobernadores de los *Länder* ejercen una mayor influencia cuando se debaten asuntos a nivel gubernamental en vez de en el ámbito parlamentario, lo cual también ilustra la importancia del “carácter ejecutivo” de las relaciones intergubernamentales en Austria» (Bußjäger, 2017: 188).

Conferencia haya nacido como horizontal y que por su devenir o por los vicios del sistema autonómico haya mutado hacia el verticalismo: como explica García Morales (2006: 49), el nuestro es un caso insólito en el federalismo comparado, ya que este órgano nació a instancia del Gobierno central y no de los Gobiernos regionales. Cabe recordar que su surgimiento se debe a una previsión en el programa de campaña de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), quien terminaría formando Gobierno en la VIII legislatura.

Pero con independencia de cómo haya nacido la Conferencia, lo cierto es que el órgano se dotó a sí mismo, al poco tiempo de su constitución, de una serie de reglas que, al menos formalmente, daban cuenta del deseo de convertirse en un verdadero espacio de cooperación multinivel. Estas normas pretendían, en cierto sentido, que el verticalismo quedara neutralizado ante la multilateralidad, propiciando relaciones de impulso y de decisión en las que todos los actores involucrados pudieran intervenir con un (relativo) peso equitativo. Y este es precisamente uno de los asuntos que se pretenden comprobar en este artículo.

No se desconoce que en su momento existió, también, una Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas (o Conferencia de Presidentes Autonómicos). Con carácter marcadamente horizontal, este órgano nació con posterioridad al que se viene analizando, en el año 2010, a instancia del vicepresidente del Gobierno de Aragón (De Pedro Bonet, 2011: 98), como «un instrumento para la cooperación voluntaria política y administrativa en materia de competencia autonómica, así como un foro de diálogo entre las Comunidades Autónomas para profundizar el funcionamiento del Estado autonómico en beneficio de la ciudadanía» (Gálvez Muñoz y Ruiz González, 2013b: 233).

La única conferencia horizontal que tuvimos en nuestro país surgió tras la celebración de varios «Encuentros entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía», reuniones que congregaron, entre 2008 y 2010, a distintos Ejecutivos autonómicos que habían reformado o pretendían reformar sus estatutos. Su objeto explica, en gran medida, por qué su composición fue inicialmente limitada, ampliándose poco a poco a medida que avanzaron los Encuentros, hasta el VIII⁵, en el que dieciséis Gobiernos autonómicos reunidos en Santiago de Compostela (solo faltó el País Vasco) decidieron institucionalizar el foro, creando la «Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», sin presencia del Ejecutivo central. Este VIII

⁵ El IDP Observatorio de Derecho Público de la *Universitat* de Barcelona elaboró, hace ya tiempo, un cuadro en el que se puede visualizar la fecha de las reuniones, los participantes y un resumen de los acuerdos alcanzados. Disponible en: https://idpbarcelona.net/docs/blog/cuadro_encuentros.pdf.

Encuentro marcaría el comienzo como prácticamente el final de la Conferencia, que se terminaría desarticulando material, que no formalmente⁶. Si bien se han señalado algunos logros de estos Encuentros-Conferencia⁷, lo cierto es que poco puede valorarse de un órgano que no tuvo mayor recorrido y que, paradójica o casualmente, dejó de funcionar poco tiempo después de que sus integrantes decidieran reglar la cooperación. Esto constituye una muestra clara de que la cooperación no se impone.

2. DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO

La Conferencia de Presidentes se ha caracterizado por la inestabilidad de sus reuniones. En 2020, cuando prácticamente nadie se acordaba de ella, revivió cual ave fénix transformándose en el mecanismo institucional del que se echó mano para una pretendida coordinación intergubernamental. Caicedo Camacho (2021: 50-351) ha explicado que aquellos encuentros, que tuvieron lugar por regla general tras la celebración del Consejo de Ministros (con las decisiones ya adoptadas), «condicion[aron] una Conferencia de Presidentes con pocas posibilidades de coordinación». La Conferencia se usó más bien como un mecanismo oficial de transmisión de información antes que como un órgano de coordinación, con un margen de actuación o de toma de decisiones por parte de los entes intermedios escaso o prácticamente nulo.

En particular, la I Conferencia se celebró en 2004; la II, en 2005; la III, en 2007, y la IV, en 2009. A partir de entonces, el intervalo entre Conferencias comenzó a ensancharse: la V Conferencia se celebró en 2012, y la VI, en 2017. En el año 2020, como se comentaba, con motivo de la crisis ocasionada por el coronavirus, se celebraron nada menos que catorce encuentros extraordinarios (VII a XX Conferencias). La inercia de la regularidad, favorecida sin lugar a duda por una coyuntura aún compleja, llevó a que ese mismo año se

⁶ Salvo inadvertencia expresa por mi parte, no se derogaron las «Normas de Organización y Funcionamiento» del órgano, aprobadas en el VIII Encuentro en 2010. Se recomienda el análisis del Reglamento de esta Conferencia de Aguado Renedo (2012).

⁷ Gálvez Muñoz y Ruiz González (2013a: 245) señalaron, al respecto, que en el seno de esta Conferencia «se ha conseguido plasmar posicionamientos conjuntos en temas tan relevantes como la incidencia de la fijación de bases estatales en el sistema de distribución de competencias, la participación de las CC. AA. en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, la función del Senado o la incidencia de la actividad subvencional del Estado en el sistema de distribución de competencias. Igualmente, con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, se han impulsado protocolos y convenios en diversas materias».

celebraran tres encuentros ordinarios (XXI, XXII y XXIII Conferencias). A partir de allí, reinicia el paulatino declive: dos reuniones en 2021 (XXIV y XXV Conferencias), una reunión en 2022 (XXVI Conferencia), una reunión dos años y nueve meses más tarde, en diciembre de 2024 (XXVII Conferencia), y un último encuentro celebrado en junio de 2025 (XXVIII Conferencia)⁸.

Entre 2022 y 2024, incluso ante situaciones que a mi modesto parecer lo ameritaban, no se celebraron más reuniones, produciéndose lo que Donaire Villa (2024: 421-422) ha calificado, con toda razón, de «parón» de la Conferencia. En parte, como ha explicado Reviriego Picón (2023: 224), esto pudo deberse a los calendarios electorales y a la polarización política, lo que en parte demuestra hasta qué punto la Conferencia es víctima del sistema de partidos.

3. MARCO NORMATIVO

La Conferencia de Presidentes es un órgano de cooperación que, por su naturaleza, debería contar con un régimen jurídico limitado que le permitiera adaptarse a los distintos escenarios para los que se la convoca. En este sentido, es fundamental que disponga de un margen de flexibilidad suficientemente amplio para ajustarse a su carácter de órgano político encargado de adoptar decisiones, a menudo trascendentales.

Lo que podría parecer una obviedad (de hecho, lo es para dos de los federalismos en que nos reflejamos: Alemania y Austria), no lo ha sido tanto en España, donde se partió de, como se ha dicho, una necesaria informalidad inicial para llegar, con el tiempo, a la imperiosa necesidad de querer formalizarlo todo (Carranza, 2023a: 489). La informalidad al comienzo de su andadura no resentía en la doctrina (a la que me sumo) la posibilidad de que, tras varios encuentros, se reglamentara la Conferencia (Aja, 2006: 795; Cámara Villar, 2005: 124; García Morales, 2006: 56; Ridaura Martínez, 2009: 182-183). El problema es que la reglamentación, que llegó muy rápido, pretendió no dejar cabo suelto, encorsetando a la postre el funcionamiento del órgano, tal como lo atestigua la realidad.

Como se decía, la informalidad duró poco: la Conferencia se constituyó en 2004 y en el IV encuentro, celebrado en 2009, se aprobó su primer Reglamento. La primera modificación de esta normativa tendría lugar en 2009, con retoques parciales y puntales: la obligatoriedad de celebrar reuniones todos los

⁸ Nota metodológica: este artículo fue revisado por última vez en noviembre de 2025, por lo que los datos relativos a las Conferencias reflejan el estado de la cuestión hasta esa fecha.

años y el cambio de denominación del Comité preparatorio, que pasaría a llamarse, además, «de impulso y seguimiento». Por último, en 2022, quizá como consecuencia de su buen funcionamiento, se aprobaron importantes cambios en el Reglamento, produciéndose una verdadera sustitución reglamentaria. A esta conclusión se llega tras comprobar que el Reglamento publicado en el *BOE* no modifica precepto alguno: se limita tan solo a reemplazar la regulación anterior (que, paradójicamente, no ha sido derogada).

El reconocimiento legislativo de la Conferencia se produjo en 2015, con motivo de la aprobación de la LRJSP, cuyo art. 146 señala, en tan solo dos apartados, que se trata de un «órgano de cooperación multilateral» (que no «máximo órgano de cooperación política», como predica el art. 1.1 del Reglamento de la Conferencia de Presidentes, RCP). El precepto señala, además, su composición y objeto, «la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas». Por último, se prevé que la Conferencia cuente con la asistencia de un Comité preparatorio para la organización de sus reuniones, integrado por un ministro -sin especificar cuál-, que lo presidirá, y un consejero por cada comunidad autónoma. Como se advierte, la redacción del precepto es sucinta, sin rodeos innecesarios ni detalles mayores, algo que indudablemente lleva a pensar en la voluntad del legislador, que deliberadamente quiso una cooperación a secas, no sujeta a la extensa reglamentación a la que sometió, por ejemplo, a las conferencias sectoriales (arts. 147 a 152 LRJSP). Por algo será.

III. INORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL, COOPERACIÓN Y PARTICIPACIÓN

A expensas del preámbulo del RCP, la Conferencia de Presidentes debe ser «la clave de bóveda [del] sistema de cooperación entre Administraciones públicas». Debe ser, además, «el referente de la colaboración entre instituciones» que facilite el «ejercicio eficaz y leal de las competencias dentro de nuestro sistema constitucional». Por último, el Reglamento califica a la Conferencia como la «pieza clave del sistema de cooperación entre las distintas Administraciones».

Para cumplir con estos loables propósitos, resulta evidente la necesidad de reconocer a los integrantes de la Conferencia (Estado, comunidades y ciudades autónomas) un grado razonable de participación en el proceso de toma de decisiones. No se debe pasar por alto que se trata de un órgano de cooperación política que, de acuerdo con el art. 2.1 RCP, tiene por objeto «[d]ebatir sobre las grandes directrices políticas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal o que afecten a los intereses o al ámbito competencial de diversas

comunidades autónomas, 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». Para las comunidades y ciudades autónomas, la participación en este debate supone un «ensanchamiento del horizonte de su poder, de su capacidad de decisión más allá de las funciones normativas que se deducen ordinariamente de las competencias concretas de este carácter que el Estatuto le atribuye» (Pérez Calvo, 1997: 20).

De acuerdo con la definición que aporta el propio Reglamento, la Conferencia cumple (si se me permite, debería cumplir) un rol trascendental en el ámbito territorial: sus decisiones, que por su importancia podrían llegar a ser calificadas «de Estado», pueden tener incidencia en todo el territorio. Resulta evidente, entonces, que en la Conferencia no solo se plasman las típicas relaciones de colaboración, sino también de inordinación intergubernamental.

Me permito a este respecto adaptar el concepto de «inordinación» de García Pelayo (1991: 422), para quien «[l]as relaciones a que ésta da lugar se manifiestan en la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad federal y en la reforma de la constitución federal». Como se advierte, la cita aludía a los Estados federales. Sin embargo, *mutatis mutandi* (y con las reservas del caso), esta doctrina resulta también aplicable a nuestro Estado autonómico (Vírgala Foruria, 2011), al compartir con el federal, agrego, la categoría de Estado compuesto.

Con todo, no estamos ante un típico caso de inordinación constitucional en sentido propio, tal como señalaban García Pelayo o Vírgala Foruria. Estamos, más bien, ante un supuesto de inordinación del federalismo cooperativo contemporáneo⁹, en el que las relaciones intergubernamentales institucionales (Bolleyer, 2009: 20; Szmulewicz Ramírez, 2023: 5) terminan funcionando como estructuras que complementan la inordinación pura, favoreciendo la participación autonómica en la toma de decisiones que afectan a todo el Estado a través de foros de naturaleza política¹⁰. Se trata, en otras palabras, de una «integración

⁹ En nuestro caso, el TC ha dicho: «La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre los que se encuentran las Conferencias sectoriales, frecuentes en los modernos Estados organizados sobre la base de .» (*sic.*, STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13). Considero que la Conferencia de Presidentes queda subsumida en esta cita.

¹⁰ En el FJ 102 de la STC 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal Constitucional reconoció que son muchos los órganos, además de los constitucionales y estatutarios, en los que se plasma «la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales».

mediante la participación» (Albertí Rovira, 1992: 230)¹¹. Es que, «como representantes del interés general, las comunidades autónomas y las ciudades autónomas pueden incidir en temas estatales que les afectan, entre los que se hallan aquellos directamente conectados con la organización territorial del Estado» (Moreno Corchete, 2022: 74)¹².

Tanto del preámbulo como del art. 1.1 RCP y del art. 146 LRJSP se desprende que la Conferencia es un órgano de cooperación, que no de coordinación. No se trata de un detalle menor, pues su naturaleza impone un límite: la cooperación no puede exigirse, sí la coordinación¹³. En este sentido, me he preguntado (Carranza, 2023a: 498-499) si no sería mejor calificar a la Conferencia de órgano de colaboración¹⁴, ya que dicho principio subsume otros tres¹⁵: el auxilio, la cooperación y la coordinación. Esto permitiría que la cooperación sea la técnica prioritaria del órgano, pudiendo adoptar excepcionalmente la

¹¹ Albertí Rovira (1992: 230) prefiere, antes que inordinación, hablar de «integración dinámica» a través de la participación: «[...] participación de las instancias territoriales en las decisiones generales que afecten a su círculo de intereses (y no sólo que condicionen funcionalmente el ejercicio de sus competencias propias), y, en otra medida y con otras finalidades, también participación de la instancia central de gobierno en el área de actuación de las entidades territoriales, especialmente cuando los problemas que éstas deben afrontar exceden su capacidad o sus posibilidades». Desde mi punto de vista, se trata de un concepto similar al que se propone.

¹² Esta idea pivota en todo el capítulo de Moreno Corchete, para quien la Conferencia de Presidentes no es un órgano que materializa, sino que «puede aspirar a materializar» (2022: 183), el extendido concepto de «cogobernanza» (sobre todo durante la desescalada de la COVID-19).

¹³ El Tribunal lo aclaró de esta forma: «La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 —*vid.*, también, entre otras, las SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 15; 118/1996, de 27 de junio, FJ 66; 109/1998, de 12 de mayo, FJ 13; 194/2004, de 4 de noviembre, DJ 9; 13/2007, de 18 de enero, FJ 7; 46/2007, de 1 de marzo, FJ 6; 5/2013, de 17 de enero, FJ 7; 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5, o 46/2015, de 5 de marzo, FJ 3—).

¹⁴ Cabe recordar aquí la definición del art. 140.1.c: «[...] deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes».

¹⁵ Que pueden entenderse como técnicas de la colaboración o subprincipios, por estar jerárquicamente subordinados a la colaboración.

coordinación, allí cuando fuese necesario (por ejemplo, ante crisis como la COVID-19). El problema, de todas formas, es que los acuerdos o recomendaciones de la Conferencia (únicas fórmulas decisorias reconocidas por el art. 7 RCP) tendrán siempre la consideración de «compromiso político», por lo que se trata de un pacto de buena fe, cuya falta de cumplimiento no podrá ser instada ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, ni mucho menos ante el Tribunal Constitucional, cuya ley orgánica no dispone de una vía idónea para controlar decisiones de carácter político sin traducción jurídica. En definitiva, el eventual incumplimiento de un acuerdo de coordinación redundaría en una falta de lealtad autonómica, pero de tipo político, sin consecuencia jurídica (directa) alguna. De todas formas, la experiencia de la COVID-19, que se presentó como un escenario más que propicio para la coordinación, fue desaprovechada. Como se mencionaba, los encuentros se plantearon como una «exhibición de cooperación» (que no cooperación en sentido estricto), con reuniones «en las que, al contrario de lo sucedido en Alemania, no se fija de común acuerdo una estrategia que vayan a seguir el Gobierno y las Comunidades Autónomas, sino que el Presidente informa a éstas de las medidas adoptadas en ejercicio de su competencia» (Huergo Lora, 2020: 127-128).

Señaladas las posibilidades, lo cierto es que la LRJSP y el RCP nos recuerdan que la Conferencia es un órgano de cooperación¹⁶. El Tribunal Constitucional cuenta con una doctrina bastante dilatada sobre lo que esta técnica supone para el Estado autonómico. Así, ha señalado, por ejemplo, que se trata de un principio que «debe presidir el ejercicio de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 13/1988, de 4 de febrero, FJ 2). Ha advertido, además, que con el objetivo de flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20), y disminuir así su conflictividad (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), la cooperación demanda de las Administraciones que realicen todos los esfuerzos posibles por lograrlo (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31).

A la luz de la doctrina del TC, la cooperación requiere de la participación de todos los entes, porque se trata de aportar esfuerzos, de procurar encontrar una solución ante un problema o plantear una política común que se anticipe a él. Resulta evidente, entonces, que estas situaciones requieren de la implicación de todos los entes. El problema es que la participación en el Estado autonómico ha sido inicialmente poco explorada, eclosionando en las últimas

¹⁶ De acuerdo con el art. 140.1.d LRJSP, la cooperación se da «cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común».

décadas como forma de cooperación en dos ámbitos específicos: en asuntos de la Unión Europea que afectan el ámbito competencial autonómico (Ordóñez Solís, 2007) y en el marco de las relaciones bilaterales verticales (Montilla Martos, 2011). Estos ámbitos adquirieron carta de ciudadanía con las reformas estatutarias de comienzos de este siglo, como una suerte de recordatorio al Estado de que resulta imprescindible la participación autonómica en la toma de decisiones de asuntos comunitarios o que afectan a materias de su competencia.

La participación supone una actuación reforzada por su resultado, ya que aquellos ámbitos en los que las comunidades autónomas deben intervenir no quedan sujetos a la «discrecionalidad que conlleva el mero procedimiento de consulta a las CC. AA.». A su vez, la participación «condiciona el procedimiento de adopción de la decisión por parte del Estado pero no *altera* la titularidad competencial y la habilitación para la toma de decisiones que resulta de ella» (Montilla Martos, 2011: 189)¹⁷. En este sentido, el Tribunal Constitucional aclaró, confirmando la constitucionalidad del art. 174.3 del *Estatut*¹⁸, que la participación orgánica y funcional, para ser conforme a la Constitución, ha de dejar siempre «a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 111). También, con un tono más genérico, dijo que «la colaboración, cualquiera que sea la forma en que se materialice y su resultado, no altera la titularidad de las competencias ni su carácter indisponible» (STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 8)¹⁹. En definitiva, las Conferencias²⁰ no pueden incurrir en una

¹⁷ El destacado es del original.

¹⁸ Art. 174. «Disposiciones generales. [...] 3. La *Generalitat* participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes».

¹⁹ En el mismo fundamento jurídico, el Tribunal señaló, además, que, «tratándose de competencias estatales, es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, por proyectarse la participación en ámbitos que corresponden constitucionalmente al Estado y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la Comunidad Autónoma. Por ello es al Estado al que corresponde determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado».

²⁰ En este caso, el TC se refiere a las sectoriales, pero me permito extrapolarlo al sistema de Conferencias.

«sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8), debiendo servir únicamente de «órgano de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción» (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13, y 137/2013, de 6 de junio, FJ 5).

Siguiendo el razonamiento del Tribunal, referido a la bilateralidad estatutaria o a la participación de las comunidades autónomas en las conferencias sectoriales, podríamos dar un salto de nivel y predicar el mismo límite respecto de la Conferencia de Presidentes. Así, teniendo en cuenta el complejo entramado de distribución competencial, las decisiones pueden comprometer (que no obligar) a sus miembros a una determinada actuación que afecta a su ámbito competencial. Sin embargo, la decisión que finalmente adopte el órgano se enfrentará siempre al límite infranqueable de la indisponibilidad competencial, por lo que será otro ente el que deba confirmar la decisión. Así, de acuerdo con la forma que deba adoptar, la decisión final recaerá en los propios Gobiernos o en las Cortes o Parlamentos autonómicos, ya que las conferencias (de presidentes o sectoriales) no pueden sustituir a los órganos constitucionales, «ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13).

La mayoría de los estatutos de autonomía modificados en las últimas décadas incluyen, como se mencionó, cláusulas de participación como forma de cooperación bilateral. El problema surge cuando se trata de órganos que canalizan la verticalidad multilateral, ya que en este ámbito se supera el límite territorial estatutario, quedando la participación sujeta «a la voluntad coyuntural y espontánea, desigual, por ende, de los actores políticos» (Montilla Martos, 2011: 188). Por esta razón, cuando existan, los reglamentos de los órganos que gestionan las relaciones intergubernamentales (como la Conferencia de Presidentes o las conferencias sectoriales) deberían incluir preceptos que garanticen la participación de todos los entes en distintos niveles, especialmente de aquellos que se encuentran en una posición de inferioridad jerárquica.

IV. NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

1. INTEGRACIÓN Y ASISTENCIA A LAS REUNIONES DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

Los arts. 3.1 RCP y 146.1 LRJSP señalan que la Conferencia estará integrada («compuesta», dice el Reglamento; «formada», la ley) por el presidente

del Gobierno, que la preside, y por los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla²¹.

El Reglamento de 2022 modificó, sin embargo, el art. 3.1 RCP, agregando, *in fine*, lo siguiente: «Participará, también, con voz pero sin voto, la persona titular del Ministerio competente en materia de cooperación territorial»²². El nuevo Reglamento innovó, además, liberando a este ministerio de las funciones de secretaría general (art. 3.2 del RCP de 2009), que son asumidas ahora por un secretario general, al que se le encomienda la dirección de la Oficina de la Conferencia de Presidentes (art. 10.2) y al que se habilita a asistir, también con voz pero sin voto, a los encuentros. Aunque, según estos preceptos, la presencia de las autoridades estatales no influye en el resultado de las votaciones, se amplía la representación del Estado en la Conferencia, desequilibrando la igualdad relativa que existía antes de la reforma: el Estado participa en la Conferencia con triple voz y un voto.

La ampliación, como se aprecia, no ha afectado a las comunidades autónomas, que siguen participando tan solo con su presidente. Sin embargo, el Reglamento abre la puerta a una situación excepcional que en nada nivela el desequilibrio apuntado: «Cuando el orden del día lo aconseje, los Presidentes podrán acudir acompañados, en calidad de asesor, por un miembro de su respectivo Gobierno» (art. 3.3 RCP). A estos consejeros se les reconoce solamente la calidad de acompañante, por lo que quedan reducidos a una figura sin facultades de participación en el órgano, por detrás del presidente autonómico, sin voz ni voto. Cabe destacar, además, que los consejeros son, a efectos de la Conferencia, simples asesores. Esto implica, al parecer, otro límite para los presidentes autonómicos, que no podrán llevar más asesores que un (insisto: un) miembro de su Gobierno.

La asistencia a las reuniones de la Conferencia «es indelegable y no cabe la sustitución», señala el art. 3.2 RCP. Inmediatamente, la excepción: «[...] salvo en los casos en los que, de acuerdo con lo previsto en las respectivas normas autonómicas, un Consejero ejerza temporalmente las funciones de Presidente Autonómico». En su momento, este asunto suscitó interés en la doctrina: de ello da cuenta la crónica del Seminario organizado en 2004 por el IDP Observatorio de Derecho Público de la *Universitat* de Barcelona. En aquella ocasión, varios de los intervinientes subrayaron la importancia de que cualquier

²¹ A partir de ahora se hará alusión a la participación de las comunidades autónomas o de los entes intermedios como forma omnicompreensiva de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía.

²² Al momento de cerrar este artículo, Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

reglamentación que se diera al órgano debería contemplar «la efectiva presencia de los Presidentes, evitando las posibilidades de delegación» (Aja, 2004: 19). Este asunto fue tratado, también, por Bocanegra Sierra y Huergo Lora (2005: 93), para quienes la calidad de miembro tendría carácter «personalísimo y no delegable», ya que «[s]olo los Presidentes [del Gobierno y de las comunidades autónomas] se encuentran, por su posición política, en condiciones de manifestar la posición de la Administración a la que representan y de hacerlo como punto de partida de acuerdos y negociaciones». Similar postura mantuvo Tajadura Tejada (2018: 561), según el cual «[a]dmitir la posibilidad de que los Presidentes Autonómicos deleguen en otros miembros de sus respectivos gobiernos la participación en la Conferencia impediría distinguir a esta de los otros instrumentos cooperativos actualmente existentes (Conferencias Sectoriales). Igualmente, impediría configurar la Conferencia como órgano político de cooperación al máximo nivel, pues esa “supremacía política” sólo la garantiza la presencia en la Conferencia de los Presidentes de Gobierno».

Tanto Bocanegra Sierra y Huergo Lora como Tajadura Tejada se han planteado la posibilidad de la sustitución «en caso de ausencia justificada», los primeros (2005: 94), o «por causas justificadas y relevantes», el segundo (2018: 562). Si así no fuera, coinciden todos, la reunión debería posponerse. A este respecto, cabe agregar que ninguna reunión de la Conferencia se ha cancelado ni aplazado por la inasistencia de presidente alguno, a lo que cabe ahora sumar que tampoco se ha dado la situación, al menos hasta donde me consta, de que un presidente haya solicitado aplazarla planteando causa justificada. Se volverá sobre las inasistencias en el próximo apartado.

Un asunto no menor es la posible participación de los presidentes autonómicos «en funciones»²³. De acuerdo con Tajadura Tejada (2018: 563), en este caso «resultaría preferible posponer la conferencia. Ello resulta lógico en la medida en que, si los gobiernos en funciones ven limitada su actuación a los asuntos de trámite, evidente resulta que la participación activa en una Conferencia de Presidentes nunca podría recibir tal calificación». El mismo autor planteó, no obstante, un idílico escenario en el que la Conferencia fuera convocada con periodicidad anual (que no anualmente). En este caso, los presidentes, aclaraba, «actuarían en ella con las limitaciones inherentes a su condición».

La realidad no ha reflejado la lógica que planteaba Tajadura Tejada: no se ha suspendido ninguna Conferencia por encontrarse un Gobierno autonómico en funciones ni, lamentablemente, se ha respetado la periodicidad anual

²³ Solo de los autonómicos, ya que el Gobierno central en funciones, entiendo, no podría convocar el encuentro dadas las limitaciones que surgen del juego del art. 101.2 CE y del 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

de los encuentros. Para lo primero, basta un solo ejemplo: al momento de celebrarse la XXVI Conferencia de Presidentes (13 de marzo de 2022), el Gobierno de la comunidad autónoma de Castilla y León se encontraba en funciones²⁴. Para lo segundo, me remito a lo ya visto.

2. LA (IN)ASISTENCIA

El tema de la asistencia o no a las reuniones de la Conferencia ha generado cierto interés, sobre todo a la luz de la práctica política seguida por los Gobiernos liderados por partidos de corte nacionalista. La foto de familia que normalmente se realiza al finalizar la reunión da siempre lugar a comentarios, sobre todo entre tertulianos y periodistas. Como se mencionaba, dada la tendencia verticalista de la Conferencia, no plantea mayor problema el hecho de la inasistencia del presidente del Gobierno, que ni siquiera convocaría el encuentro. El asunto tiene su importancia, sin embargo, respecto de los presidentes autonómicos.

La asistencia a los encuentros extraordinarios²⁵ ha sido, hasta donde me consta²⁶, unánime. No fue así en relación con los encuentros ordinarios, en particular, la IV Conferencia de 2009 y la VI de 2017, a las que no asistieron

²⁴ Las Cortes de Castilla y León se disolvieron anticipadamente (*vid.* Decreto 2/2021, de 20 de diciembre, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se disuelven anticipadamente las Cortes de Castilla y León y se convocan elecciones a las Cortes de Castilla y León), y se convocó a elecciones para el 13 de febrero de 2022. El Gobierno se terminaría formando en abril de ese año, con posterioridad a la reunión de la Conferencia (*vid.* Real Decreto 282/2022, de 12 de abril, por el que se nombra Presidente de la Junta de Castilla y León a don Alfonso Fernández Mañueco).

²⁵ Las celebradas telemáticamente durante los momentos más álgidos de la crisis de la COVID-19, a las que con cierta gracia se han referido Caamaño Domínguez *et al.* (2022: 71) como «videoconferencias de presidentes».

²⁶ La pestaña de la Conferencia de Presidentes de la página web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública no da cuenta de la asistencia de presidentes autonómicos a los encuentros (*vid.* Conferencia de Presidentes, https://mptmd.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/confer_presidentes, fecha de consulta: 30-8-2024). A efectos de esta investigación se solicitó información pública al Ministerio de Política Territorial y Función Pública (Expte.: 00001-00095163, iniciado el 26-8-2024), consultando, entre otros asuntos «Registro de asistencia, encuentro por encuentro (ordinario o extraordinario), de los presidentes autonómicos a las reuniones de la Conferencia de Presidentes». La resolución de acceso parcial, de 2-10-2024, que lleva la firma del director general de Cooperación Autonómica y Local, no satisface el pedido y remite a la información publicada en la web.

ni el *lehendakari* vasco ni el *president* catalán; o la XXI Conferencia de 2020, la XXIV Conferencia de 2021, o la XXVI Conferencia de 2022, de las que solo se ausentó el *president* catalán.

El RCP guarda silencio sobre la obligatoriedad de la asistencia de los presidentes autonómicos. Esto tiene sentido, por cuanto si se trata de un órgano político «sin competencias propias y sin facultades para la adopción de acuerdos jurídicos vinculantes, cuyo principio básico es la búsqueda de acuerdos y el logro de amplios consensos sobre problemas generales del Estado, no parece posible introducir en su régimen jurídico el elemento coactivo» (Tajadura Tejada, 2018: 563).

A Tajadura no le plantea dudas de constitucionalidad una posible previsión legal sobre la obligatoriedad de asistencia, ya que «encuentra un fundamento constitucional indiscutible en el principio de lealtad federal». La inasistencia, por el contrario, sí que no tendría soporte constitucional: «El principio de autonomía político no es absoluto. No cabe ampararse en él para negarse a participar en los instrumentos de cooperación territorial». Es que, para el autor, este tipo de conducta constituye un verdadero «[a]buso del derecho proscrito por nuestro ordenamiento» y cualquier inasistencia que se produzca resultaría, a la postre, «una violación de la Constitución» (2018: 564).

Distinta ha sido la posición de Bocanegra Sierra y Huergo Lora (2005: 95), para quienes «[l]a eventual imposición legal del deber de asistencia a las reuniones no podría dotarse de sanción jurídica efectiva y practicable». Es que, al tratarse de un órgano político que persigue el acuerdo, «tal función se pierde en cuanto entra en juego la coacción, la obligatoriedad». Coinciden, sin embargo, con Tajadura Tejada, en que la lealtad federal (*Bundestreue*, por su origen alemán) juega aquí un papel trascendental. Sin embargo, mientras que para Tajadura es el fundamento constitucional que ampara la previsión legal, para Bocanegra Sierra y Huergo Lora reposa en una actitud, en la «convicción de que forman parte de una federación, un pacto al que ambas partes deben ser fieles, y actúen en consecuencia» (2005: 96). Es que la lealtad, señalan los últimos, suscita una confianza que «está reñida con actitudes robinsonianas, que nieguen la discusión de problemas comunes, más aún cuando se trata de foros de diálogo y consenso». A su vez, «impone, entre otras muchas cosas, que se negocie de buena fe para llegar a acuerdos razonables, excluyendo posiciones de bloqueo cuya única finalidad sea impedir la actuación colectiva y coordinada».

A vueltas con la lealtad, mi posición ha sido más formalista: considero que la inasistencia es un asunto de lealtad política más que jurídica²⁷. En Alemania,

²⁷ Incluso podría plantearse, a la luz de la doctrina de Álvarez Álvarez (2008a: 521), si este tipo de omisión no forma parte más bien del contenido negativo de las obligaciones que

donde surgió la doctrina de la lealtad federal, el Tribunal de Karlsruhe ha derivado obligaciones de relaciones jurídicas, no políticas como sería el caso de la Conferencia. No desconozco que este tipo de actuaciones atenta contra el contenido político de la lealtad; sin embargo, como señalé en su momento, me genera «serias dudas de que constituyan faltas jurídicas reprochables al amparo del principio, sobre todo teniendo en cuenta que resulta harto complejo impugnar una omisión de este tipo, más ante el Tribunal Constitucional» (Carranza, 2023a: 501), órgano que debería confirmar la posible deslealtad. Estas palabras se podrían matizar a la luz de lo señalado por Bocanegra Sierra y Huerco Lora (2005: 96), por cuanto de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la lealtad autonómica (que no federal) surgen obligaciones de comportamiento que deberían aprehenderse y formar parte de la costumbre política.

En el catálogo de posibles faltas de lealtad autonómica en su vertiente política, podría incluirse, también, la presión ejercida sobre el Gobierno central para participar del encuentro a cambio de un beneficio o concesión a una petición. Un ejemplo de esta actitud poco favorable a la cooperación, que prioriza la bilateralidad sobre la multilateralidad, ha sido la del *lehendakari* vasco en los momentos previos a la XXI Conferencia, celebrada en San Millán de la Cogolla (La Rioja), en julio de 2020. Iñigo Urkullu, presidente del País Vasco a la sazón, había insistido en los días previos al encuentro en que no participaría, al no haberse convocado la Comisión Mixta del Concierto Económico para tratar la senda de déficit y la capacidad de endeudamiento de las instituciones vascas. La presión política surtió efecto: suscitó conversaciones de último momento entre el por entonces consejero de Hacienda vasco, Pedro Azpiazu, y la ministra de Hacienda, María Jesús Montero, así como entre los presidentes del Gobierno y del País Vasco. Destrabado el problema en el último momento, el *lehendakari* finalmente asistió a la Conferencia. De esta estrategia política, ciertamente poco leal, se hicieron eco los medios²⁸.

derivan de los institutos de colaboración, antes que del principio de lealtad en sí. Es que «la función de las normas de lealtad contenidas en la solidaridad y en la colaboración desempeñan la función de reforzar las posibilidades de ejercicio eficaz de las competencias [*sic.*] distribuidas transversalmente y, en último lugar, de la eficacia de la norma de lealtad llamada a operar sobre dicha relación. Por ello, las normas de lealtad contenidas en la solidaridad y en los institutos de colaboración ejercen una función preventiva —frente a la represiva propia de la lealtad implícita en la transversalidad—. Para profundizar en este asunto, *vid.*, también, Álvarez Álvarez (2008b: 205-215).

²⁸ Así, por ejemplo, «Urkullu asiste a la Conferencia de Presidentes tras pactar déficit» (*La Vanguardia*, 31-7-2020, tomado de: <https://is.gd/zymKgi>, fecha de consulta: 30-8-2024; «Urkullu asiste a la Conferencia de Presidentes tras alcanzar un acuerdo sobre la senda de déficit con el Gobierno» (*Público*, 31-7-2020, tomado de: <https://is.gd/URnWjB>,

En el terreno de las consecuencias de la inasistencia, la afectación se presenta en doble partida: a nivel interno y al Estado en su conjunto. Explicaba Tajadura Tejada (2018: 565) que la inasistencia del presidente autonómico implica que «se vea privado de la posibilidad de ser oído y de participar en la deliberación de los grandes temas del Estado». A lo que se suma que, «indiscutiblemente, con su inasistencia también está causando un perjuicio al resto de las Comunidades Autónomas (además de a la suya propia) y al Estado», por cuanto «elimina de raíz la posibilidad de alcanzar acuerdos y consensos globales sobre los temas tratados en la Conferencia».

3. LA EFECTIVA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ENCUENTROS

3.1. *La convocatoria de la Conferencia*

Partiendo del precepto más incumplido del Reglamento, que señala que «[l]a Conferencia de Presidentes se reunirá al menos dos veces al año» (art. 4.1)²⁹, cabe preguntarse cuál es el grado de participación que se asegura a las comunidades autónomas para convocar la Conferencia, así como su viabilidad práctica.

Las reglas aplicables a la convocatoria son, en principio, bastante sencillas: el presidente del Gobierno puede convocarla «por propia iniciativa o a petición del Comité preparatorio o diez Presidentes de comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía» (art. 4.2 RCP).

Sobre el primer supuesto, no hay mayor problema: el presidente decide, por su propia voluntad, la convocatoria de la Conferencia. En este caso, es él quien valora la prudencia política de la convocatoria. Hemos vivido asuntos de relieve para el conjunto del Estado (la COVID-19, por ejemplo), o que han afectado sensiblemente a una parte de él, suscitando empatía política en todo el territorio (la erupción del volcán de La Palma, por ejemplo), que han motivado la convocatoria. Hay otros que, con independencia de su peso simbólico y afectación directa o indirecta a todo el país, no han dado lugar a la Conferencia: la guerra en Ucrania; el conflicto entre Israel y Palestina; la crisis migratoria; la sequía; los incendios; la amnistía; las discusiones sobre un posible concierto fiscal para Cataluña, y la

fecha de consulta: 30-8-2024), y «Urkullu asiste a la Conferencia de Presidentes tras pactar con Sánchez el déficit y la deuda vasca» (*El Mundo*, 31-7-2024, tomado de: <https://www.elmundo.es/espana/2020/07/31/5f23ca6a21efa0e90f8b4678.html>).

²⁹ El art 4.1 del RCP aprobado en 2009 establecía el carácter anual de las reuniones. Dicho precepto se modificó en 2022 con la redacción transcrita.

situación político-económica suscitada por los aranceles dispuestos por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, entre otros. Estos asuntos suscitan, como señalaba Reviriego Picón (2023: 224), una fuerte polarización política de la que se huye, agrego ahora, para no escenificar desacuerdos irresolubles, con el posterior impacto político que ello puede tener en la figura del presidente.

Lo cierto es que, entre la antepenúltima Conferencia (marzo de 2022), cuando aún existía cierto consenso sobre las políticas que adoptar frente a los últimos coletazos de la pandemia, y la penúltima Conferencia (diciembre de 2024), se han producido numerosos cambios que han profundizado la grieta. Ejemplo de ello son las nuevas configuraciones de los Gobiernos autonómicos, así como las concesiones políticas a los partidos nacionalistas para la formación del Gobierno en la XV legislatura. El escenario actual es aún menos propicio que en el pasado, si se me permite la expresión, para la adopción de decisiones estructurales, algo que tuvo su reflejo en la realidad: la XXVII Conferencia de Santander, celebrada a finales de 2024, en la que se abordaron cuestiones de especial trascendencia para el Estado, tales como política de vivienda, financiación autonómica, migración y sanidad, concluyó sin alcanzar acuerdo alguno. Lo mismo ocurrió unos meses más tarde en la XXVIII Conferencia de Barcelona, celebrada en junio de 2025, en la que se volvieron a tratar temas relativos a vivienda o crisis migratoria y se abordaron otros asuntos propuestos por las comunidades autónomas gobernadas por el PP, como el apagón de abril de 2025, la condonación de la deuda a Cataluña, la transferencia de competencias en materia de fronteras, la retirada de proyectos de ley de reforma del Consejo General del Poder Judicial y del Estatuto del Ministerio Fiscal, o el déficit de profesionales sanitarios y la financiación de la dependencia. Si bien la grieta desincentiva la convocatoria de la Conferencia o dificulta la adopción de acuerdos, lo cierto es que no es un órgano del que se pueda prescindir: al fin y al cabo, personifica la diversidad propia de la democracia y el Estado de derecho. Los altibajos políticos deberían ser ajenos a la regularidad de este órgano.

El segundo caso, relativo a la convocatoria a petición de los presidentes autonómicos, plantea sus problemas. En primer lugar, el art. 4.2 RCP exige que la solicitud sea elevada al presidente del Gobierno por diez presidentes de comunidades autónomas o ciudades con estatuto de autonomía. Esto implica, en definitiva, que se requieren diez firmas sobre diecinueve: la mitad más uno.

Moreno Corchete (2022: 83) ha opinado que se debería reducir «la mayoría subestatal simple que se requiere para solicitar la celebración de una reunión [...]». Dicha mayoría se suele fijar en un tercio o un sexto». En este sentido, consideré que «[l]a actual configuración del sistema de partidos y la forma en que impacta en el ámbito de la cooperación no resulta [...] asunto menor». Para demostrarlo, aporté un ejemplo: «[...] en enero de 2023, tomando en cuenta números absolutos (17 Presidentes/as autonómicos y 2 Presidentes

de Ciudades Autónomas), 9 presidencias pertenecían al PSOE; 6 al Partido Popular; y las 4 restantes a otras fuerzas políticas autonómicas (Partido Nacionalista Vasco, Esquerra Republicana de Catalunya/Junts per Catalunya y Partido Regionalista de Cantabria)» (Carranza, 2023a: 502).

Poco tiempo después de la publicación de aquel artículo, a raíz de las elecciones autonómicas, generales y europeas, el panorama político se ha tensado, provocando cambios en las mayorías de muchos órganos parlamentarios. A comienzos de 2025, los diecinueve presidentes autonómicos y de ciudades con estatuto de autonomía respondían a los siguientes colores: trece al Partido Popular, dos al PSOE, y cuatro a distintas coaliciones (PSOE y CxAST en el Principado de Asturias; Coalición Canaria, Partido Popular y Agrupación Herreña Independiente en la comunidad autónoma de Canarias; PSOE, *Geroa Bai* y Contigo Navarra-*Zurekin Nafarroa* en Navarra, y Partido Nacionalista Vasco y PSOE en el País Vasco).

A la luz de estos datos, no cabe duda de que el panorama es otro. Un año atrás se decía que «[r]esulta cuanto menos dificultoso para quienes no estén alineados o sean socios del Gobierno de coalición alcanzar el número suficiente de voluntades para convocar, por sí mismos, la Conferencia» (Carranza, 2023a: 502). A finales de 2024, sobre todo tras los comicios de mayo de 2023, el escenario se presenta completamente distinto: los Gobiernos autonómicos liderados por el PP, claramente la mayoría en términos absolutos, podrían solicitar una reunión de la Conferencia. De hecho, así lo hicieron en tres ocasiones: en noviembre de 2023, con la firma de trece presidentes autonómicos³⁰, en enero de 2024³¹, y en abril de 2024, con la firma de catorce presidentes autonómicos³².

³⁰ *Vid.* «Los presidentes de Comunidades y Ciudades Autónomas del PP remiten una petición conjunta para que se reúna la Conferencia de Presidentes de manera inmediata» (PP, 23-4-2023, tomado de: <https://www.pp.es/actualidad/articulos/presidentes-comunidades-ciudades-autonomas-pp-remiten-una-peticion-conjunta-que/>, fecha de consulta: 30-8-2024). El texto no señala cuáles fueron los presidentes que lo firmaron.

³¹ *Vid.* «Las Comunidades del PP exigen fecha ya para que se celebre la Conferencia de Presidentes ante la inconcreción del Gobierno» (PP, 17-1-2024, tomado de: <https://www.pp.es/actualidad/articulos/las-comunidades-pp-exigen-fecha-ya-que-se-celebre-conferencia-presidentes-ante/>, fecha de consulta: 30-8-2024). El texto no señala cuáles fueron los presidentes que lo firmaron.

³² *Vid.* «Todos los gobiernos del PP exigen de nuevo a Sánchez la convocatoria urgente de la Conferencia de Presidentes» (PP, 24-4-2024, tomado de: <https://www.pp.es/actualidad/articulos/todos-gobiernos-pp-exigen-nuevo-sanchez-convocatoria-urgente-conferencia/>, fecha de consulta: 30-8-2024). Fueron catorce presidentes: los trece del Partido Popular de los que se dio cuenta, más la Presidencia de Canarias.

En la primera oportunidad, los presidentes del PP pretendían la convocatoria de la Conferencia para que se diera cuenta de los alcances y efectos que tendrían los acuerdos para la investidura del presidente del Gobierno «sobre principios básicos como la equidad de trato entre los españoles o la independencia judicial, entre otros». En la segunda, lo solicitaban ante el acuerdo alcanzado por el Ejecutivo central y Junts, que supondría «trocear» las competencias de inmigración, ante la «cesión ilícita de una competencia de carácter estatal». En la tercera, requirieron la convocatoria del presidente del Gobierno para tratar «temas de capital importancia como son el fortalecimiento del Estado de derecho, la igualdad entre los ciudadanos, la separación de poderes o la seguridad jurídica».

Las solicitudes de los presidentes autonómicos no fueron de recibo por el Gobierno. El ministro de Política Territorial y Memoria Democrática señaló, en diciembre de 2023, que el PP pretendía, con la solicitud, «sembrar cizaña, enfrentamiento, encontronazos y separación, todo lo contrario para lo que nació la Conferencia de Presidentes»³³. Subrayó, además, que «[p]ocas lecciones puede dar el PP, que ahora reclama su convocatoria porque cuando está en el Gobierno se olvida de convocarla».

Finalmente, la falta de respuesta motivó de las presidencias autonómicas la judicialización del asunto³⁴. Así, en julio de 2024, diversas comunidades autónomas gobernadas por el PP presentaron distintos recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Supremo, demandando al presidente del Gobierno por supuesta vulneración de la obligación de convocatoria³⁵. Los

³³ Vid. «Ángel Víctor Torres: “La Conferencia de Presidentes no es un órgano de enfrentamiento sino de consenso”» (Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, 12-12-2023, tomado de: <https://mptmd.gob.es/portal/prensa/notas/2023/12/20231212>, fecha de consulta: 30-8-2024).

³⁴ Considerando esto, resulta claro que las comunidades han valorado de forma positiva sus posibilidades. Donaire Villa (2024: 422) señaló, a este respecto, que «[d]esde filas autonómicas, alguna presidencia ha solicitado dictámenes jurídicos sobre la posibilidad real de que la iniciativa de diez de ellas pueda forzar al Jefe del Ejecutivo estatal, sin haber obtenido un criterio concluyente al respecto».

³⁵ Así, por ejemplo, Madrid: «La Comunidad de Madrid interpone un recurso ante el Tribunal Supremo contra Sánchez por no convocar la Conferencia de Presidentes» (Comunidad de Madrid, 24-7-2024, tomado de: www.comunidad.madrid/noticias/2024/07/24/comunidad-madrid-interpone-recurso-tribunal-supremo-sanchez-no-convocar-conferencia-presidentes, fecha de consulta: 30-8-2024); Cantabria: «El Consejo de Gobierno autoriza la interposición del recurso contencioso-administrativo para la convocatoria de la Conferencia de Presidentes» (Gobierno de Cantabria, tomado de: <https://is.gd/vnsDfl>, fecha de consulta: 30-8-2024); o *Illes Balears*:

efectos políticos de la judicialización no se hicieron esperar: el presidente del Gobierno anunció, antes de las vacaciones estivales, que en septiembre comenzaría el proceso para celebrar en Cantabria una Conferencia de Presidentes centrada en el problema de la vivienda³⁶.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó finalmente el ATS 828/2025, de 29 de enero, en el que se limitó a declarar la pérdida de objeto del recurso, sin costas, «una vez que esa inactividad [del presidente del Gobierno] ha cesado, convocándose y celebrándose la Conferencia de Presidentes». El Tribunal Supremo le dio así la razón a la Abogacía del Estado que, en su contestación a la demanda, había solicitado del Tribunal el archivo de las actuaciones por carencia sobrevenida de objeto³⁷. En definitiva, se perdió la oportunidad de que el órgano judicial interprete el alcance de las normas contenidas en el Reglamento.

Como se aprecia, incluso superada la barrera de voluntades necesarias, las comunidades autónomas han visto denegada su posibilidad de participación en la convocatoria del órgano. Una vez más, la falta de lealtad autonómica en su vertiente política, en este caso de la presidencia del Gobierno, resulta más que palmaria. Ha operado, entiendo, un verdadero bloqueo institucional, desoyéndose el Reglamento que también vincula al Estado.

«*Consell de Govern*: La Abogacía interpondrá un recurso al Gobierno contra el incumplimiento de convocar la Conferencia de Presidentes» (*Govern de les Illes Balears*, tomado de: <https://is.gd/MYYZYK>, fecha de consulta: 30-8-2024).

En el Expediente de acceso a la información pública núm. 00001-00095163, iniciado el 26-8-2024, se requirieron de la Administración las «[s]olicitudes recibidas entre 2022 y la actualidad remitidas por los presidentes autonómicos, para convocar la Conferencia de Presidentes. Se solicita se indique, en su caso, qué presidentes las solicitaron y la fecha en que lo hicieron». Al respecto, la respuesta de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local fue la siguiente: «No se remite la información, en base al artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, que permite limitar el derecho de acceso cuando suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos y la tutela judicial efectiva».

³⁶ *Vid.* «Pedro Sánchez anuncia que la Conferencia de Presidentes será en Cantabria y estará centrada en la vivienda» (Cadena SER, 31-7-2024, tomado de: <https://is.gd/tm8OTD>, fecha de consulta: 30-8-2024).

³⁷ Cabe recordar que la causa se inició en julio de 2024. Entiendo que la dilación de la contestación pudo haber sido una estrategia procesal para evitar un pronunciamiento judicial que comprometiese al Gobierno. Del relato de los hechos del auto se infiere que la contestación de la Abogacía del Estado llegó prácticamente de forma coetánea al encuentro, ya que tuvo que ser enviada entre el 18 de noviembre, fecha en que el presidente anunció la Conferencia, y el 13 de diciembre de 2024, cuando finalmente se celebró.

Con independencia de la coyuntura y teniendo en cuenta la volatilidad a la que nos estamos acostumbrando en materia de gobernabilidad, considero que cabe repensar la mayoría autonómica requerida para la convocatoria de la Conferencia. La mitad más uno resulta una cifra un tanto elevada, difícil de conseguir. Quizá sea conveniente que la mayoría requerida sea la misma que la necesaria para convocar las conferencias sectoriales: al menos, un tercio de sus miembros (art. 149.1 LRJSP). Esto reduciría de diez a siete las firmas necesarias, propiciando una mayor participación de las comunidades autónomas. Basta un ejemplo para aclarar esto: esta cifra podría haber sido suficiente, en el escenario de 2023, para que los Gobiernos autonómicos del PP, con la anuencia de otro presidente autonómico, se anticiparan en su solicitud. En definitiva, las mayorías deberían ser más coherentes con las dinámicas actuales del sistema de partidos, dado que la polarización puede causar verdaderos estragos en materia de cooperación.

Para cerrar, el tercer caso: la convocatoria a instancia del Comité preparatorio. Este órgano de la Conferencia está integrado, de acuerdo con el art. 9.1 RCP, por «la persona titular del Ministerio competente en materia de cooperación territorial, que lo presidirá, y un miembro de cada Consejo de Gobierno autonómico, designado por los respectivos presidentes». La solicitud de convocatoria de la Conferencia a la que alude el art. 4.2 RCP requeriría una decisión del Comité. Al respecto, el art. 9.6 RCP establece que los acuerdos de este órgano se adoptarán «con el voto favorable» del ministerio y de «la mayoría de los representantes del conjunto de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía». Como se advierte, el precepto no aclara la mayoría requerida: entiendo, con base en una interpretación sistemática, que será la misma que la exigida a los presidentes autonómicos para la convocatoria: más de la mitad (diez).

El requisito del voto favorable ineludible del ministerio se traduce en una capacidad de veto con posibilidad real de bloqueo. La redacción del precepto es clara: si los diecinueve representantes autonómicos votan a favor, pero el ministerio se opone, el acuerdo no se adopta. Además, dado que la cifra exigida se refiere al «conjunto», la inasistencia de cualquier representante autonómico tiene un impacto significativo, pues se mantiene la mayoría sobre diecinueve, no sobre los presentes. En definitiva, esto representa otro ejemplo de cómo la participación de las comunidades autónomas queda restringida en el actual RCP.

3.2. *La definición del orden del día*

Las previsiones del Reglamento de 2009 en relación con el orden del día eran limitadas: su tratamiento era tangencial, como una de las competencias del

por entonces «Comité preparatorio». El Reglamento de 2022 incluyó un nuevo art. 5, destinado exclusivamente a este asunto. A este respecto, cabe recordar que «[l]a organización de la Conferencia exige delimitar de antemano los asuntos que debe abordar y sobre los que debe intentar conseguirse un acuerdo o una posición común. Solo esa determinación previa permite prepararlas con rigor, elaborando e intercambiando propuestas que hagan madurar la reflexión y posibiliten el logro de consensos» (Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005: 99). Para Tajadura Tejada (2018: 566), la definición de los temas que tratar «corresponde al Presidente del Gobierno». Sin embargo, subrayaba el autor, «debe admitirse la posibilidad de que los Presidentes Autonómicos sugieran al Presidente del Gobierno la conveniencia de abordar determinados problemas o temas». La cuestión radica, entonces, en cómo canalizar la participación autonómica.

En la definición del orden del día nos enfrentamos, una vez más, a una limitación para los entes intermedios. Señala el primer apartado del art. 5 RCP que el orden del día «será fijado por el Comité preparatorio con la conformidad de su Presidente y de diez comunidades autónomas o ciudades con Estatuto de Autonomía». Como se aprecia, la misma fórmula agravada que para la convocatoria, con el posible bloqueo ministerial.

Sin embargo, el segundo apartado del mismo precepto abre la posibilidad a que se supere el veto, pues se podrán incluir aquellos asuntos solicitados por «c) la mayoría de los representantes del conjunto de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía». Si bien es cierto que este apartado neutraliza posibles desacuerdos que dejen por fuera del orden del día asuntos impulsados a instancia de las comunidades autónomas, también lo es que se otorga la misma competencia a la Presidencia del Gobierno³⁸, lo que guarda sentido con las previsiones de convocatoria ya vistas. En relación con la mayoría autonómica requerida, entiendo una vez más que es la de diez presidentes.

El asunto adquirió especial relevancia en la XXVIII Conferencia, celebrada en Barcelona. El Gobierno de España había previsto convocar el encuentro con dos puntos iniciales, que se llevaron al Comité preparatorio del 28 de mayo de 2025, de conformidad con el art. 5.1 RCP. Las comunidades autónomas gobernadas por el PP votaron en contra de dicho acuerdo y, haciendo uso de la facultad prevista en el art. 5.2 del RCP, lograron incorporar posteriormente seis asuntos adicionales a la agenda³⁹. Se trata, hasta

³⁸ De igual manera, se habilita la inclusión de asuntos solicitados a instancia del Senado, en los términos que establezca su Reglamento (b); o de las Conferencias Sectoriales, por acuerdo unánime de todos los miembros con derecho a voto (d).

³⁹ Para profundizar, se puede consultar la nota de prensa del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática del 3-6-2025, «El orden del día recogerá los puntos

donde alcanza mi conocimiento, del primer caso en que los entes territoriales de segundo nivel lograron hacer valer su peso institucional para incidir directamente en la definición de la agenda de la Conferencia. Cabe la posibilidad de que esta jurisprudencia intergubernamental constituya únicamente el punto de partida de una nueva lógica relacional en el seno del órgano.

3.3. *La inclusión de nuevos asuntos por razones de urgencia*

La redacción del art. 5.4 RCP suscita cierta esperanza en términos de participación autonómica: «El Presidente del Gobierno o un tercio de los Presidentes Autonómicos podrán solicitar en cualquier momento la inclusión de nuevos asuntos en el orden del día por razones de urgencia». Sin embargo, las posibilidades se limitan inmediatamente: «La aceptación de la inclusión de los nuevos asuntos en el orden del día requerirá el voto afirmativo del Presidente del Gobierno y diez comunidades autónomas o ciudades con Estatuto de Autonomía».

En relación con este precepto, destacan varios aspectos. El primero, que el Reglamento usa aquí la expresión «presidentes autonómicos», que entiendo que afecta a los presidentes tanto de las comunidades como de las ciudades autónomas⁴⁰. El segundo punto es que el término «razones de urgencia» es bastante amplio y podría ser utilizado políticamente para incluir en el orden del día asuntos cuya definición política sea compleja y que hayan sido soslayados por el Estado, como la inmigración o la financiación autonómica. El tercero, que la mayoría inicialmente requerida para solicitar la inclusión de asuntos en el último momento, un tercio, se agrava ante la decisión final, para lo cual se requiere no solo la votación de la mitad más uno de los presidentes autonómicos, sino también la del presidente del Gobierno, con absoluta capacidad de veto. A la luz del mapa político actual, la insistencia de los Gobiernos autonómicos liderados por el PP, que cuentan con la mayoría absoluta de los votos en la Conferencia (dos tercios), no sería por sí sola suficiente para incluir asuntos por vía de urgencia.

propuestos por el presidente del Gobierno acorde a los planteados en el Comité Preparatorio, y los propuestos por 13 comunidades autónomas», disponible en: <https://mptmd.gob.es/portal/prensa/notas/2025/06/20250603>, fecha de consulta: 12-10-2025.

⁴⁰ Esta expresión se usa seis veces en el Reglamento. Si bien en alguna ocasión puede inducir a equívoco, la considero omnicomprendensiva de todos los presidentes (de comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía).

4. LA TOMA DE DECISIONES

Para lograr sus objetivos, «la Conferencia como órgano político no produce actos jurídicos, sino que busca la consecución de acuerdos de naturaleza igualmente política» (Tajadura Tejada, 2018: 567). Por esta razón, los acuerdos, primera forma que pueden adoptar las decisiones de la Conferencia, se deben adoptar «por consenso de todos los miembros presentes de la Conferencia, siempre que asistan dos tercios de los Presidentes Autonómicos» (art. 7.2 RCP). Las recomendaciones, segunda forma de decisión, no requieren unanimidad: «[...] se adoptarán por el Presidente del Gobierno y dos tercios de los Presidentes Autonómicos presentes y comprometen a los miembros que las han adoptado».

En el ámbito decisorio, no considero que las exigencias de mayoría supongan un límite a la participación de las comunidades autónomas (en el mismo sentido, Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005: 103-104, y Tajadura Tejada, 2018: 567-568). Y es que, debido a su naturaleza y a la importancia de los asuntos que se tratan en su seno, las decisiones deben contar con un alto grado de entendimiento, para lo cual será necesario el uso de una política sofisticada. Cabe aquí recordar que, a diferencia de lo que ocurre con las decisiones de la conferencia sectorial, que sí pueden llegar a tener fuerza jurídica⁴¹, las decisiones de la Conferencia tendrán siempre la consideración de «compromisos políticos» (art. 7.1 RCP): constituyen un verdadero pacto entre caballeros. Esto implica, en definitiva, que los presidentes quedan vinculados a la traducción jurídica de las decisiones de la Conferencia con distinto alcance: si se tratara de una decisión ejecutiva, hasta que se publique la disposición reglamentaria que corresponda⁴²; si fuera una decisión parlamentaria, su compromiso tendrá el límite de tratar de convencer a la mayoría requerida, por lo que el presidente en cuestión deberá comprometerse tan solo a impulsar las negociaciones que correspondan para lograr su aprobación.

Estamos ante otro supuesto de lealtad autonómica en sentido político, que «fundamenta la obligación de los Presidentes Autonómicos de acudir a la

⁴¹ *Vid.* el art. 151 LRJSP. Las decisiones de las conferencias sectoriales podrán adoptar, al igual que las de la Conferencia de Presidentes, la forma de acuerdos o recomendaciones. Este asunto ha tenido su auge durante la gestión de la COVID-19, sobre todo por el solapamiento con otro tipo de decisiones, las «actuaciones coordinadas», contempladas en el art. 65 de la Ley 16/2003, de 18 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Para profundizar, recomiendo consultar Velasco Caballero (2021: 49-52), Carranza (2022: 235-239) o Montilla Martos (2023: 120-130).

⁴² Este asunto, en Gobiernos autonómicos de coalición, cada vez más en auge, podría presentar problemas por la reticencia de uno de los socios de traducir la decisión en un decreto.

Conferencia y de participar en ella con espíritu constructivo para llegar a acuerdos» (Tajadura Tejada, 2018: 568). En este ámbito surgen el deber de acuerdo y negociación para todos los presidentes. Derivado de la lealtad territorial, la obligación de acuerdo «somete a las partes a llegar a una decisión de común acuerdo buscando el punto de equilibrio que mejor les convenga» (Carranza, 2022: 402), para lo cual será necesario desplegar una negociación⁴³, lo que no necesariamente implica la aceptación de las pretensiones de cada una de las comunidades autónomas (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9, o 58/2007, de 14 de marzo, FJ 4).

Para el Gobierno nacional, la lealtad, en este escenario de búsqueda de consenso, supone la prohibición del despliegue de conductas que materialicen el *divide et impera*, esto es, se «impide al Estado adoptar una actitud que parta de la división de las Comunidades o, peor aún, que propicie su fragmentación con el objetivo de lograr acordar con un grupo mayoritario al que deberán sumarse todas las demás» (Carranza, 2022: 421). La lealtad supone, además, la obligación para el Estado de tomar en cuenta las diferencias entre comunidades autónomas, considerando por su posición jerárquica si las decisiones que se vayan a adoptar pueden ser verdaderamente asumidas por todos los entes intermedios.

V. CONCLUSIONES

De lo analizado surge una conclusión general: el Reglamento de la Conferencia de Presidentes, antes que propiciar la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones que afectan al conjunto, la ha limitado. Se ha producido un verdadero encorsetamiento que ha desnivelado la balanza en favor del Estado, reafirmando el carácter vertical, que no multilateral, del órgano.

Se ha confirmado que los esfuerzos por incrementar la participación autonómica que denunciaba el preámbulo del Reglamento de 2022 no se han traducido en un cambio de las dinámicas de la Conferencia. Las mayorías de participación requeridas, sumadas a las excepciones de los preceptos analizados, dan lugar a que las comunidades y ciudades con estatuto de autonomía cuenten con un escaso margen de actuación para convocar la Conferencia, definir su orden del día o introducir asuntos en el último momento. La constante presencia del veto estatal, ministerial o presidencial, en muchos de los ámbitos de participación, hace que el papel de las comunidades y ciudades

⁴³ Obligación que, de acuerdo con el TC, deriva del principio de lealtad: STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7, o STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4.

autónomas en este órgano devenga ilusorio. La tutela estatal se manifiesta como una constante, sugiriendo una desconfianza hacia las comunidades autónomas y su rol en la definición de políticas que afectan a todo el territorio. En otras palabras, la posición de inferioridad de los entes intermedios respecto del Estado resulta enfatizada.

La Conferencia, antes que un espacio de construcción de lealtad, como debería ser, se ha transformado en un ejemplo de deslealtades de lo más variopinto. Ha devenido en el ejemplo de laboratorio para comprender las faltas de lealtad autonómica en sentido político. Esto no es algo que pueda predicarse solo del Estado, puesto que, como se ha visto, las comunidades autónomas también pueden ser desleales; pero la tacha de deslealtad dirigida a aquél tiene un peso simbólico superior porque, precisamente, su entidad superior demanda mayor ejemplaridad en su comportamiento en un órgano de esta naturaleza. El hecho de que la convocatoria de la Conferencia pueda ser bloqueada, ya sea mediante silencio político o mediante argucias legales, si no es impuesta por el Estado, convierte en utópico cualquier intento de restaurar la normalidad del órgano.

Si bien soy de los que se inclina más por los órganos cooperativos poco regulados y flexibles, soy consciente de que un «borrón y cuenta nueva» resulta descabellado en términos jurídicos: no creo que los presidentes, ninguno de ellos, estén por la labor de prescindir del Reglamento y conformarse con la previsión de la LRJSP. Sin embargo, considero que quienes gobiernan el Estado y los entes intermedios deberían repensar el rol de la Conferencia en el Estado autonómico y usarla como una verdadera caja de resonancia de los problemas políticos que afectan a España. Y si así no fuera (mejor dicho: como así no será), creo que deberíamos retomar nuestra conocida costumbre de imitar a los sistemas germánicos y resucitar la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. El impulso horizontal puede servir, con su ejemplo, para suscitar del Gobierno central la reactivación de un órgano que pueda ser realmente útil para el conjunto del Estado. Quizás esta sea la alternativa más viable y con mayor impacto político para las mayorías autonómicas actuales.

Para concluir, considerando el mapa político en el momento en que se entregan estas páginas, no sería inútil intentar reformar el Reglamento. Aunque se requiere un acuerdo unánime de sus miembros, la mayoría absoluta que ostentan los Gobiernos autonómicos del PP y el consenso generalizado sobre la necesidad de la Conferencia permite prever que no es descartable una reforma que favorezca a las comunidades y ciudades autónomas. Sin embargo, para lograrlo, será necesario que estos Gobiernos ejerzan todo su poder de mayoría y se perciban a sí mismos como capaces de persuadir al Estado de que esta es la decisión más sensata para reactivar el órgano.

Lo último, no lo niego, resulta en parte idílico. La Conferencia se ha transformado en un ejemplo paradigmático de la compleja concepción territorial de nuestro Estado. Salvo contadas excepciones, los presidentes autonómicos se deben más al partido que al territorio que gobiernan. Se han transformado en representantes de una porción del Estado por intermedio del partido y de acuerdo con lo que este determina. Esto explica la radiografía: las instituciones vertebrales del sistema autonómico ceden ante el sistema de partidos.

Bibliografía

- Aguado Renedo, C. (2012). Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas. En F. J. Matia Portilla (ed.). *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías* (pp. 171-192). Granada: Comares.
- Aja, E. (2004). *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultado del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*. IDP Observatorio de Derecho Público. Disponible en: http://idpbarcelona.net/adjunts/act_aja_informe.pdf.
- Aja, E. (2006). La Conferencia de Presidentes del Estado Autonómico. En J. Tornos Más (ed.). *Informe Comunidades Autónomas 2005* (pp. 789-801). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Aja, E. y Colino Cámara, C. (2014). Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations. *Comparative European Politics*, 12, 4 (5), 444-467. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/cep.2014.9>.
- Albertí Rovira, E. (1992). Estado autonómico e integración política. *Documentación Administrativa*, 232-233, 223-246.
- Álvarez Álvarez, L. (2008a). La función de la lealtad en el Estado Autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 22, 493-524. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.22.2008.6826>.
- Álvarez Álvarez, L. (2008b). *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Behnke, N. (2021). Deutschland: Föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz. *Jahrbuch des Föderalismus*, 39-52. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783748927785-37>.
- Behnke, N. (2025). Manifestations of a Cooperative Federal Tradition: Horizontal Coordination in Germany. En N. Behnke y B. Petersohn (eds.). *Horizontal Intergovernmental Coordination at Local and Regional Levels. Evidence from Europe and Beyond* (pp. 107-125). Cham: Palgrave Macmillan Cham. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-83567-4>.
- Bocanegra Sierra, R. y Huergo Lora, A. (2005). *La Conferencia de Presidentes*. Madrid: Iustel.
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199570607.001.0001>.

- Bußjäger, P. (2017). El federalismo cooperativo en Austria. En J. Tudela Aranda y W. Hofmeister (eds.). *Sistemas federales, una comparación internacional* (pp. 179-202). Zaragoza: Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad.
- Caamaño Domínguez, F., Díez Bueso, L., Fernández Alles, J. J., Gálvez Muñoz, L. A., Montilla Martos, J. A., Sáenz Royo, E. y Tajadura Tejada, J. (2022). Encuesta sobre la cooperación en el Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 15-101. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.49.2022.33840>.
- Caicedo Camacho, N. (2021). Los órganos mixtos de colaboración. En E. Aja y J. García Roca (eds.). *Informe Comunidades Autónomas 2020* (pp. 349-358). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Cámara Villar, G. (2005). La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado Autonómico: Problemas y perspectivas. En J. M. Vidal Beltrán y M. Á. García Herrera (eds.). *El Estado autonómico: Integración, solidaridad, diversidad* (pp. 117-134). Madrid: Colex e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carranza, G. G. (2022). *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.51.2023.37517>.
- Carranza, G. G. (2023a). Evolución del régimen jurídico de la Conferencia de Presidentes: ¿hacia una cooperación encorsetada? *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, 481-509.
- Carranza, G. G. (2023b). Un sistema de conferencias no se construye sin puentes estables. Blog Facultad de Derecho [blog], 13-2-2023. Disponible en: <https://is.gd/Kec9G7>.
- De Pedro Bonet, X. (2011). La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. *Informe Comunidades Autónomas*, 94-113.
- Donaire Villa, F. J. (2024). Los órganos mixtos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. En A. Carmona Contreras, J. García Roca, y D. Moya Malapeira (eds.). *Informe Comunidades Autónomas 2023* (pp. 421-460). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Eppler, A. (2011). Die Kultusministerkonferenz in Deutschland —ein Mikrokosmos des deutschen Föderalismus? En A. Rosner y P. Bußjäger (eds.). *Im Dienste der Länder-im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer* (pp. 1-22). Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlungs Ges.m.b.H.
- Gálvez Muñoz, L. A. y Ruiz González, J. G. (2013a). Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencia de Presidentes. *Revista de Derecho Político*, 86, 229-254. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.86.2013.12135>.
- Gálvez Muñoz, L. A. y Ruiz González, J. G. (2013b). New cooperation mechanisms within the State of Autonomies. En A. López-Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (eds.). *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain* (vol. 2) (pp. 227-235). Heidelberg: Springer Verlag.
- García Morales, M. J. (2006). Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: Estado de la cuestión y problemas pendientes. En M. J. García Morales, J. A. Montilla Martos y X. Arbós Marín (eds.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico* (pp. 9-72). Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- García Pelayo, M. (1991). Derecho constitucional comparado. En M. García Pelayo (ed.). *Obras completas* (vol. I) (pp. 223-734). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Huergo Lora, A. (2020). Las relaciones interterritoriales de coordinación y cooperación en el plano gubernamental. Especialmente, la Conferencia de Presidentes. En R. Punset Blanco y L. Tolivar Alas (eds.). *España: El federalismo necesario* (pp. 123-141). Madrid: Reus.
- Knoke, H. T. (1966). *Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz. Formen und Grenzen von Beziehungen der Länder untereinander*. Hamburg: Ludwig Appel Verlag Hamburg.
- Montilla Martos, J. A. (2011). Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: Bilateralidad y participación. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 151, 153-199.
- Montilla Martos, J. A. (2023). El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 202, 105-135. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.04>.
- Moreno Corchete, Ó. (2022). La Conferencia de Presidentes ¿Un mecanismo para materializar el concepto de cogobernanza? En P. T. Nevado-Batalla Moreno (ed.). *Estudios multidisciplinares sobre ciencias jurídicas y gobernanza global: Una mirada a ambos lados del Atlántico* (pp. 167-186). Madrid: Colex.
- Ordóñez Solís, D. (2007). Las relaciones entre la Unión Europea y las comunidades autónomas. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 4, 69-128.
- Pérez Calvo, A. (1997). Hacia un concepto singular de la participación en el Estado autonómico. En A. Pérez Calvo (ed.). *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado* (pp. 15-22). Madrid: Instituto Navarro de Administración Pública.
- Pernthaler, P. (2004). La Conferencia de Presidentes de los Länder en Austria. En E. Aja (ed.). *Informe sobre la Conferencia de Presidentes* (pp. 5-7). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Reviriego Picón, F. (2023). La conferenza dei presidenti in Spagna e la cooperazione interterritoriale. *Federalismi, Revista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 1, 204-224.
- Ridaura Martínez, M. J. (2009). *Relaciones intergubernamentales: Estado-comunidades autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Scherer, F. (2009). *Zusammenarbeit im Bundesstaat seit 1871—Die Ministerpräsidentenkonferenz von der Ursprüngen bis heute*. Mainz: Lit Verlag.
- Schnabel, J. (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. London: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-35461-9>.
- Spahn, J. (2021). Der Föderalismus in der Pandemie. *Jahrbuch des Föderalismus*, 27-36. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783748927785-25>.
- Szmulewicz Ramírez, E. (2023). Intergovernmental Relations. En J. Cremades y C. Hermida (eds.). *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism* (pp. 1-18). Cham: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31739-7_221-1.
- Tajadura Tejada, J. (2018). La Conferencia de Presidentes: Origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, 101, 549-572. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21971>.

- Velasco Caballero, F. (2021). Estado y comunidades autónomas durante la pandemia. En E. Aja y J. García Roca (eds.), *Informe Comunidades Autónomas 2020* (pp. 41-54). Barcelona: IDP Observatorio de Derecho Público.
- Vírgala Foruria, E. (2011). Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 151, 109-152.

Financiación

Este trabajo constituye el resultado principal del proyecto «Limits to the participation of the Autonomous Communities in the Conference of Presidents. Special reference to the Catalan case» (PRE166/23/000015) del *Institut d'Estudis de l'Autogovern* de la *Generalitat de Catalunya* (modalidad 3 de la convocatoria del año 2023 de becas y ayudas a proyectos de investigación en el ámbito de la organización territorial del poder).