

BOCANEGRA SIERRA, R., HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, Madrid: Iustel, 2005.

«...*Que veinte años no es nada*...», aparte de la conocida estrofa de una canción del mítico Carlos Gardel, es una de esas duras realidades que se nos hace presente conforme crecemos. Ahora bien, no debemos olvidar que lo que es cierto para una cuestión puede no serlo para otra. Si esta máxima la pretendiéramos aplicar a nuestro modelo territorial, la cosa cambiaría radicalmente y el «nada» deberíamos proceder a sustituirlo sin duda alguna por su antónimo correspondiente.

En apenas unos años nuestro Estado ha pasado de un extremo a otro en cuestión de estructuración territorial; de ser el más centralista de Europa a convertirse en el más descentralizado, o, por no entrar ahora en discusiones estériles, en uno de los más descentralizados. Así lo ha permitido el sistema abierto diseñado por nuestro texto constitucional articulado en forma de proceso (se nos viene indefectiblemente a la cabeza aquella contundente afirmación de Cruz Villalón cuando apuntaba la «desconstitucionalización de la estructura del Estado»¹); un sistema del que no podía anticiparse, a la aprobación de aquél, dónde nos conduciría.

La transformación ha resultado absoluta, aunque ello no ha permitido llegar a juicio de muchos a una meta definitiva. Y no estaríamos hablando sólo de la asunción de nuevas competencias o de la necesaria reforma del Senado en orden a hacer real su caracterización teórica como cámara de representación territorial². En

esta evolución, todo lo más habríamos llegado a una estación de paso en el viaje, como se vino en señalar metafóricamente en el último «*Debate sobre el Estado de la Nación*», al abordarse el tema de las reformas constitucionales y estatutarias.

De «etapa agotada» nos hablan, como primera providencia, Bocanegra Sierra y Huergo Lora, en el trabajo que ahora recensamos (*La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005) al apuntar la existencia de una «conciencia, ampliamente compartida, de que el Estado autonómico ha agotado una etapa y debe ser mejorado para que pueda seguir cumpliendo sus objetivos de integración, autonomía, cohesión, solidaridad y eficacia».

El modelo sigue cuestionado, pretendiéndose la introducción de nuevos parámetros en el esquema e, incluso, desde algunos sectores, su radical alteración y cambio³. No parece que haga falta recordar ahora el contenido de la *Propuesta de Estatuto Político para Euskadi* (el denominado *Plan Ibarretxe*) y su status de libre asociación que tantos ríos de tinta hizo correr, por más que ahora (tras las elecciones vascas de abril) se encuentre en una situación de *standby*, cuando no de archivo definitivo.

El debate sobre el modelo territorial y su evolución se ha revitalizado sin duda en la presente Legislatura a la vista del juego de mayorías-minorías dibujado en las Cámaras tras las últimas elecciones generales de marzo.

1 «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 4 (monográfico), 1981, p. 59.

2 La reforma de la regulación constitucional del Senado fue lógicamente uno de los cuatro puntos recogidos por el Gobierno en la consulta efectuada al Consejo de Estado;

concretamente, en lo relativo a su composición, funciones y posición institucional en el seno de las Cortes Generales.

3 Sobre esta cuestión, véase, BILBAO UBILLOS, J.M., «El Estado de las autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o desintegración», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º extraordinario —25 años de Constitución—, 2004.

Su traslación más inmediata y relevante es el proceso generalizado de reforma estatutaria que se ha abierto⁴, en donde la denominada coloquialmente «vía catalana» se erigió en un primer momento como el modelo a seguir (en contrapunto a la descartada «vía vasca» representada en el *Plan Ibarretxe* apuntado), por más que posteriormente cobraría fuerza una «tercera vía» (nada que ver con el modelo inglés), la «vía valenciana», nacida del pacto entre los dos principales partidos⁵.

Reformas estatutarias a un lado, lo cierto es que en esta evolución del Estado de las autonomías, siempre a debate, ha sido opinión generalizada la necesidad de potenciar los instrumentos de colaboración, inherentes a nuestro modelo de organización territorial y exigencia ineludible⁶. La utilidad de la colaboración en la experiencia comparada⁷ nos mostraría, como ha señalado la doctrina reiteradamente, las oportunidades que se estarían perdiendo en el Estado autonómico⁸.

Como ha apuntado el Tribunal Consti-

4 Apuntaba recientemente M. REVENGA SÁNCHEZ, al reflexionar sobre las perspectivas de éxito de los procesos de reforma estatutaria (y constitucional), en las conclusiones de unas Jornadas celebradas en la Universidad Carlos III, bajo la rúbrica «¿Hacia dónde va el Estado autonómico?», una idea que nos gustaría reseñar ahora: «La reforma de la Constitución, al igual que la reforma de los Estatutos, que son el complemento de la Constitución en materia de reparto territorial del poder, nunca serán viables desde el deseo de romper con un pasado que se percibe como rémora, sino desde la voluntad de reafirmar la validez de un patrimonio constitucional que, por vez primera en nuestra historia, ha sobrepasado un cuarto de siglo de plena normalidad democrática».

5 Las Cortes valencianas, con el voto favorable de los diputados del Grupo Popular y Socialista, aprobaron con fecha 1 de julio de 2005 la proposición de ley orgánica de reforma de su Estatuto de Autonomía. Recordemos que, junto a las importantes modificaciones que contempla, esta proposición incorpora esa criticada cláusula (bautizada como «cláusula Camps»)

tucional desde época temprana, el deber general de colaboración no sería preciso justificarlo en preceptos concretos al ser «de esencia» a dicho modelo (en ese sentido, la STC 18/82; véase también, entre otras, las SSTC 80/85, 96/86, 17/91 o 118/96).

Es en este plano donde el libro de Bozanegra Sierra y Huergo Lora cobra plena actualidad. En él se aborda con detalle las posibilidades de un Foro de encuentro, la Conferencia de Presidentes, que, ya existente en otros países, tiene una indudable potencialidad.

Recordemos que fue el pasado 28 de octubre de 2004 cuando este Foro, con perspectiva exclusivamente vertical, vio la luz a instancias de una iniciativa del Presidente del Gobierno de la Nación. La reunión, precedida de dos sesiones preparatorias, se celebró sin ausencia alguna (pese a lo que se vino anunciando hasta el último momento desde alguna concreta Comunidad Autónoma) suscitando una valoración positiva generalizada.

que establece, básicamente, que cualquier ampliación competencial que se otorgue a otra Comunidad Autónoma será de aplicación a la Comunidad Valenciana.

6 Ver, a título de ejemplo, dentro de la amplísima bibliografía existente, las reflexiones de J. TORNOS con ocasión del veinticinco aniversario de nuestro texto constitucional, «Valoración general CCAA 2003», *Informe de las Comunidades Autónomas, 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004.

7 Entre otros trabajos, véase, ALBERTI ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986; SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984.

8 GARCÍA MORALES, M. J., «La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico», *Revista de Estudios Autonómicos*, n.º 1, 2002, pp. 103 y ss. De esta misma autora, para un plano exclusivamente horizontal, véase, «Las relaciones entre Comunidades Autónomas. Problemas y perspectivas», *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, pp. 645 y ss.

Los temas tratados fueron la institucionalización de la propia Conferencia pro futuro, las relaciones de las autonomías con la Unión Europea y la financiación de la Sanidad. Para la segunda reunión de este órgano, con la financiación sanitaria como tema de fondo, se apuntó en primera instancia la primavera de 2005, si bien posteriormente se fue retrasando su celebración por diferentes causas.

Como destacan casi al inicio de su trabajo, una de las principales deficiencias de nuestro actual modelo habría sido su tendencia al aislamiento institucional por la inexistencia (hasta la fecha, habría que añadir) de instancias en las que poder producirse el diálogo político al más alto nivel entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Gobierno. Ello les llevaría a señalar que «la correcta evolución del sistema autonómico exige la creación de una instancia de encuentro entre los Presidentes autonómicos con el Presidente de Gobierno, para comparar y discutir sus puntos de vista sobre sus propias relaciones institucionales (es decir, el funcionamiento y evolución del modelo autonómico) y sobre las cuestiones de Estado, sin perjuicio de la también necesaria relación horizontal entre los Presidentes autonómicos, que complementa y refuerza la cooperación que actualmente existe a otros niveles».

La creación de este foro de reunión de todos los Presidentes autonómicos habría sido uno de los principales instrumentos barajados doctrinalmente en orden a potenciar el principio de colaboración; desde sede política también se habría venido reclamando desde tiempo atrás.

Un mecanismo de interlocución directa y al más alto nivel. Para ellos, o en con-

junción con el Presidente del Gobierno. Perspectivas horizontal o vertical en su caso. O incluso mediante la oportuna combinación de ambos.

Sirviéndonos de las palabras de Albertí Rovira, la legitimación del modelo autonómico tiende a plantearse cada vez más conforme términos utilitaristas de eficacia, para cuyo objetivo las relaciones de colaboración serían su instrumento básico; así, el funcionamiento y futuro del mismo dependería de un «adecuado diseño de las relaciones de colaboración entre todos los entes entre los que se distribuye el poder estatal»⁹.

Modelos no faltarían en el ámbito comparado, si bien el que habitualmente se ha apuntado como hipotético espejo en el que mirarse habría sido, dentro de la perspectiva «horizontal», la *Ministerpräsidentenkonferenz* alemana, por citar el ejemplo más conocido; en todo caso, como es sabido, también contaría éste con su correlato vertical en la reunión de éstos con el Canciller federal.

Son indudables las potencialidades de un foro de estas características en cualquiera de sus perspectivas.

A las propias razones que por sí solas lo sostendrían habría que añadir sin duda la propia caracterización del Senado (descharacterización si nos permite la expresión) como Cámara de Representación Territorial. Cabría recordar al hilo de esta idea la diferente posición en importancia política de la *Landeshauptmännerkonferenz* austriaca con relación al *Bundesrat* al no contemplar los *Länder* a éste como una «instancia eficaz de representación de sus incumbencias»¹⁰; en idéntico sentido cabría valorar la actuación de la más re-

9 «La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *El futuro de las autonomías. Balance y perspectivas*, Martín Rebollo, L., (Dir.), Universidad de Cantabria, Santander, 1991, p. 217.

10 SCHÄFFER, H., «El Consejo Federal Austriaco. Derecho Constitucional, práctica política,

planes de reforma», *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, 1994, pp. 401/402; ALBERTÍ ROVIRA, E., «El Bundesrat austriaco», *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996, pp. 150/151.

ciente *Konferenz der Kantonsregierungen* suiza¹¹. En palabras de García Morales, «La experiencia comparada demuestra que si no se consiguen Cámaras de auténtica representación territorial, se articulan procedimientos participados (..) y las instancias federadas hacen valer sus intereses a través de órganos de colaboración fuera del ámbito parlamentario, que en la práctica llegan ser más importantes que la propia segunda Cámara»¹²; una suerte de «poder en la sombra» (*Macht im Schatten*)¹³. La propia reforma del Senado parece que habría de tener en cuenta la existencia de esta Conferencia en diferentes cuestiones¹⁴.

Asimismo, teniendo a la vista la funcionalidad de otras instancias, como apuntó Cámara Villar, «además de los beneficios efectos que el debate político en este nivel puede generar (..), las decisiones que se adoptaran en órganos y niveles inferiores de colaboración y cooperación serían mucho más eficaces, sencillamente porque estarían genéricamente orientadas y dispondrían de una fundamentación y legitimación política aún mayor. El funcionamiento de todo el sistema, de esta manera, se vería revitalizado y las posibilidades de la colaboración, multiplicadas»¹⁵.

Es este órgano de novísima creación en nuestro país el que es abordado minuciosamente en el trabajo objeto de recensión, por más que parece construido en todo momento al margen de la experien-

cia de esa I Conferencia de Presidentes, de la que únicamente se da noticia en el Prólogo al mismo, elaborado por el Presidente del Principado de Asturias Vicente Álvarez Areces, y en otro lugar del trabajo; concretamente al abordar la experiencia de la Conferencia de Presidentes alemana, al reseñar muy sumariamente que en el caso español se habría comenzando por primar lo accesorio sobre lo principal en lo relativo a la iniciativa y convocatoria; ello desde la perspectiva del modelo alemán.

Si bien es pronto todavía para realizar un juicio definitivo, lo cierto es que, como señalamos supra, la experiencia de la I Conferencia ha sido positiva, pareciendo en principio prometedora para el futuro. Hasta tal punto ha sido así que el debate político de los últimos tiempos parece girar en torno a ella (no sólo el tema de la financiación) y cualquier tema susceptible de ser polémico es residenciado por los diferentes actores en este foro.

Es por ello que quizá hubiera resultado de interés incidir un poco más en esa experiencia y en las vías abiertas bien a lo largo de los diferentes apartados del trabajo, bien de forma específica reservándole un concreto apartado.

Más allá de esta cuestión que no merece en todo caso el interés y oportunidad del trabajo, y entrando ya en su estructura, debemos apuntar que se articula en dos grandes apartados de extensión pareja. Por un lado, se aborda la justifica-

11 Véase, GARCÍA MORALES, M. J., «La conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza», *Seminario sobre la Conferencia de Presidentes*, Barcelona, julio de 2004.

12 «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada»; *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 2, 1997, p. 244; véase, también, AJA, E., *El Estado autonómico Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pp. 198 y ss.

13 PERNTHALER, P., «La Conferencia de Presidentes de los Länder en la evolución del fede-

ralismo cooperativo en Austria», *Seminario sobre la Conferencia de Presidentes*, Barcelona, julio de 2004.

14 J. Morales así lo sostiene con relación a la composición del Senado y a la posibilidad de incluir como miembros natos de los Presidentes de las CCAA, propuesta que el no compartiría, *Informe sobre la reforma del Senado*, Junta de Andalucía, 2005, p. 19.

15 «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 1, 2004, pp. 219/220.

ción y rasgos básicos de la Conferencia de Presidentes; por otro, la regulación y el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes.

En esa primera parte se comienza con un breve estudio en el que se analiza la reforma (necesaria) del Estado autonómico y se pone de manifiesto la inexistencia de un sistema que permita un apropiado y oportuno sistema de relaciones institucionales dentro del mismo. La polémica suscitada con ocasión del Plan Hidrológico Nacional (especialmente entre Aragón, Cataluña, Murcia y Valencia) les sirve de ejemplo para plantear la disfuncionalidad del «aislamiento institucional» antes apuntado, y ello sin olvidar cuestiones atinentes a la financiación, regímenes fiscales especiales, etc.

Este elemento previo permite a los autores sostener las utilidades de la previsión de un foro que permitiera el enlace entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las diferentes Comunidades Autónomas. Como destacaría E. Aja, sirviéndose de la conocida metáfora de Ekehart Stein acerca del federalismo en Alemania, el «sistema autonómico es una carroza tirada por 18 caballos (el Estado y las 17 Comunidades Autónomas), y si no existen instrumentos para que avancen en una dirección común, la carroza acabará volcando»¹⁶.

Se abordará también en este apartado del libro las formas de cooperación existentes entre las Comunidades Autónomas, así como la experiencia comparada de la Conferencia de Presidentes (esto con especial detalle al ser el capítulo más extenso del trabajo), en donde si bien se destacan tanto los ejemplos de Estados Unidos, Austria, Suiza o Italia, es el modelo alemán el que es objeto de un análisis más profundo. Sobre este último se

leen con interés los apuntes sobre el origen histórico de la Conferencia de Presidentes y los avatares de la misma en la postguerra así como durante la década los cincuenta¹⁷. Este análisis de la experiencia comparada llevará a los autores a defender la pertinencia de la Conferencia de Presidentes «en cuanto cauce apropiado para el reconocimiento de la importancia política que en todo caso les corresponde a las Comunidades Autónomas y para solucionar los bloqueos institucionales que pueden producirse en el funcionamiento de un Estado compuesto, pero también, como igualmente se ha señalado, esa instancia es necesaria, asimismo, para permitir la cooperación entre las Comunidades Autónomas y la defensa de sus intereses comunes».

Con estos mimbres el apartado concluye con una sumaria exposición de las características básicas de la Conferencia de Presidentes y un apunte sobre la ubicación de la misma en el sistema institucional de un Estado compuesto. La necesidad de una doble configuración de la Conferencia (horizontal y vertical) se revelaría aquí imprescindible al efecto de la efectiva consecución de sus fines.

En la segunda parte, con una referencia constante de la experiencia alemana en la materia que se desgrana en la práctica totalidad de los apartados, los autores abordan la regulación y funcionamiento de la Conferencia de Presidentes, desde su propia composición a su articulación efectiva (formación horizontal y vertical), sin dejar de lado lógicamente las materias sobre las que podría pronunciarse y su propia institucionalización jurídica; a ello se añadiría un apunte sobre las relaciones de esta Conferencia con las conferencias sectoriales y demás instrumentos de cooperación, abordando igualmente su eventual rela-

16 *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., p. 38.

17 Sobre el modelo alemán, ROIG, E., *La Conferencia de Presidentes de los Länder en*

Alemania, *Seminario sobre la Conferencia de Presidentes*, Barcelona, julio de 2004.

ción con el Senado para terminar analizando los riesgos del federalismo cooperativo.

Sobre la primera cuestión los autores insisten en lo absurdo que resulta plantear como alternativa la opción por una estructuración vertical u horizontal, al ser clara la necesidad y complementariedad de ambas. No existiría, en consecuencia, disyuntiva alguna. Este planteamiento les llevará a cuestionarse si esa doble articulación implica la existencia de una a dos figuras, optando, tras una breve reseña de los modelos estadounidense y alemán, por la necesidad de distinguir con claridad ambas reuniones.

Con relación a la formalización jurídica de la Conferencia se opta en el trabajo por apuntar la conveniencia (que no necesidad perentoria, conforme la experiencia comparada demuestra) del establecimiento de algunas reglas formales que deberían atender en todo caso a la doble ordenación de la Conferencia, teniendo muy presente el modelo alemán. Para la vertical proponen la posibilidad de su regulación en sede legal, bien en ley específica bien incorporada —por ejemplo— al cuerpo de la Ley de Gobierno, recordemos Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al estilo de lo que acontecería con la *Konferenz der Regierungschefs der Bund und der Länder* alemana; la otra posibilidad sería regularla mediante Convenio *ad hoc* entre el Gobierno de la Nación y los diferentes gobiernos autonómicos. Con independencia de su revestimiento formal último su regulación debe ser suficiente pero no excesivamente limitadora para permitir una siempre necesaria flexibilidad.

De necesaria vinculación a la anterior son los apartados en que se aborda la composición y funcionamiento de la Conferencia, así como las posibles materias a tratar por ésta. El carácter personalísimo e indelegable de la asistencia ocupa gran parte de las reflexiones en este punto, sobre la lógica base de que la potencialidad

de la Conferencia reside en dicho dato. La delimitación de los temas a tratar en conferencias preparatorias es otra de las ideas destacadas, a las que habría que unir reflexiones estrictas de funcionamiento como la relativa a la presidencia de la Conferencia (rotatoria, que no electiva, preferiblemente), y, por supuesto, a una cuestión trascendental: la adopción de acuerdos. Sobre las materias a abordar distinguirán claramente entre las dos formaciones de la Conferencia, apuntando en genérico que «deberá dirigir sus trabajos a aquellas cuestiones en las que sea necesario el consenso y el acuerdo del Estado y las Comunidades Autónomas o, cuando menos, la participación de éstas».

Por último, no dejan los autores de abordar igualmente las relaciones de esta Conferencia de Presidentes con las conferencias sectoriales así como con los demás instrumentos de cooperación, ni de hacer notar los riesgos del llamado federalismo cooperativo.

Señalado lo anterior, es claro que la oportunidad del trabajo, como venimos señalando, es indudable.

En los últimos meses hemos pasado de apenas haber oído hablar de la Conferencia de Presidentes, fuera de sede doctrinal, se entiende, a no poder abrir un periódico o escuchar una declaración política sin encontrar una referencia a la misma. Este foro parece haberse convertido por arte de magia en una suerte de bálsamo de fierabrás que todo lo cura. Cualquier cuestión parece que debe pasar ahora por ella para poder ser validada: reformas estatutarias, reformas en materia de financiación, etc.

Un órgano sin regulación alguna y sin más experiencia que una reunión hasta la fecha (al cierre de estas notas acaba de anunciarse que la celebración de la segunda se postergará al mes de septiembre) es ahora el referente directo, necesario e inmediato de los diferentes actores políticos. En todo caso, resultaría ciertamente exagerado hablar de ella, como así

se ha llegado a hacer, como punto de arranque de una segunda transición¹⁸. Ni mucho menos.

A la espera de ver lo que nos depara la segunda Conferencia de Presidentes lo que parece cierto es que este foro está llamado a ser una pieza básica del engranaje de nuestro Estado autonómico si se saben aprovechar adecuadamente las oportunidades que se abren. Un foro multilateral de encuentro al más alto nivel, contrapunto al bilateralismo al que estábamos acostumbrados, que, claro está, resultaba preferido desde algunos concretos sectores por la posibilidad de obtención de mayores réditos¹⁹. Un bilateralismo insuficiente y em-

pobrecedor, sin duda, del Estado autonómico²⁰. Su potencialidad para alcanzar un lugar de privilegio en nuestro sistema de organización territorial dependerá de cualquier forma de la existencia de una generalizada voluntad de colaboración y de que las directrices partidistas o las coyunturas políticas no se antepongan, por lo que a los Presidentes autonómicos hace referencia, a la representación de sus respectivos territorios.

Fernando REVIRIEGO PICÓN
*Profesor Ayudante
de Derecho Constitucional
UNED*

18 GÓMEZ, J.L. *A vueltas con España*, Temas de hoy, Madrid, 2005, p. 196.

19 J. J. SOLOZABAL, junto al temor de algunas comunidades nacionalistas de que en foros multilaterales dejen de estar singularizadas, destaca también la eventual actitud ventajista del Gobierno de la Nación temeroso de quedar en minoría en relaciones de este tipo, *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la*

forma política española, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 337/338.

20 Como señala E. AJA «la inexistencia de instituciones y técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre las CCAA y de éstas con el Estado son el punto débil de toda la estructura autonómica», *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., pp. 204 y ss.