

RELACIONES DE COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: LOS PASOS RECORRIDOS Y EL CAMINO POR HACER*

Por

E. EXPÓSITO

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

eeposito@ub.edu

Revista General de Derecho Constitucional 24 (2017)

RESUMEN: En un Estado compuesto, las relaciones de colaboración constituyen uno de los genes principales que integra el ADN de un Estado compuesto, dotándolo de la consistencia necesaria para su funcionamiento, en términos cualitativos. La ausencia de un marco claro en la Constitución que diseñara el sistema de relaciones entre las diversas instancias territoriales a las que se dotaba de autonomía, propició que éste fuera construyéndose, de forma muy heterogénea a través de distintas técnicas y lógicas, al margen de estas puntuales e insuficientes previsiones constitucionales. Este diseño legal contempló la existencia de instrumentos de colaboración centrados en el ámbito de las competencias con la pretensión de mejorar su ejercicio. Pero también dispuso de todo un conjunto de órganos de estricta naturaleza vertical. No existían foros de relación al máximo nivel político que abordaran cuestiones de interés común, al margen de las competencias. Y sobre todo no existían órganos que posibilitaran las relaciones horizontales de carácter multilateral. Este déficit queda paliado en la primera década de los dos mil con las Conferencias de Presidentes, por un lado, y de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, por el otro. Su funcionamiento ha sido muy desigual y solo la Conferencia de Presidentes ha sido reactivada y ha recibido previsión legal recientemente. Se echa en falta una ley reguladora que, además, pueda ordenar el sistema de relaciones que deben entablarse con otros órganos multisectoriales de cooperación y, sobre todo, con el Senado. La asignatura pendiente sigue siendo, no obstante, cómo integrar en estos órganos de relación al más alto nivel política a los entes locales.

PALABRAS CLAVE: Colaboración vertical; Colaboración horizontal; Relaciones intergubernamentales; Conferencia de Presidentes.

SUMARIO: I. EL PUNTO DE PARTIDA Y LOS PASOS RECORRIDOS: RASGOS Y CARENCIAS DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE. II. RELACIONES DE COLABORACIÓN POLÍTICA ENTRE GOBIERNOS: 1. La Conferencia de Presidentes. 2. La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas. 3. La falta de consolidación de las Conferencias. III. EL CAMINO POR HACER: LA CONVENIENCIA DE UN MARCO NORMATIVO. IV. BREVES APUNTES PARA ENMARCAR LA RELACIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES CON EL SENADO. V. Y LA ASIGNATURA PENDIENTE: LAS RELACIONES CON LAS ENTIDADES LOCALES. VI. BREVES REFLEXIONES FINALES. VII. BIBLIOGRAFÍA

* El presente trabajo se inserta en el marco de las actividades del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO) y del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad DER2015-68160-C3-3-P sobre "Interacción entre representación y participación en la producción normativa".

INTERGOVERNMENTAL COLLABORATION RELATIONS IN THE AUTONOMOUS STATE: THE STEPS TAKEN AND THE PATH TO DO

ABSTRACT: In a composite state, collaborative relationships constitute one of the main genes that integrate its DNA, providing it with the necessary consistency for its functioning, in qualitative terms. The absence of a clear framework in the Constitution, which designed the system of relations between the various territorial bodies to which autonomy was provide, led to the construction, with a very heterogeneous way through different techniques and logics, apart from these punctual and insufficient constitutional provisions. This legal design contemplated the existence of instruments of collaboration centered in the scope of the competences with the pretension of improving its exercise. But it also disposed of a whole set of strict vertical nature' institutions. There were no forums at the highest political level to address issues of common concern, without taking into account the competences. Even more, there were no bodies that would enable multilateral horizontal relations. This deficit is palliated in the first decade of the two thousand with the Presidents Conferences, on the one hand, and Autonomous Communities Governments, on the other. The performance has been very uneven and only the Presidents Conferences has been reactivated and has recently received legal ratification. It lacks a regulatory law that can order the system of relations that must be established with other multisectoral cooperation institutions and, above all, with the Senate. However, the pending issue remains: how to integrate the local authorities in these Institutions of the relationship at the highest political level?

KEYWORDS: Vertical collaboration; Horizontal collaboration; Intergovernmental relations; Conference of Presidents.

Fecha de recepción: 15/02/2017

Fecha de aceptación: 12/04/2017

Es casi una obviedad recordar el papel que desempeña la colaboración en un Estado *compuesto*, sea cual fuere su tipología. Constituye, sin duda alguna, uno de los elementos que permiten calificar, desde una perspectiva cualitativa, la descentralización. Además, en un modelo de Estado como el que diseña la Constitución de 1978, la colaboración entre las diversas instancias es especialmente significativa si se tiene presente el enmarañado reparto competencial caracterizado por la ausencia de ámbitos materiales cerrados que pudieran atribuirse con carácter exclusivo a cada una de las instancias; lo que predomina es justamente lo contrario: una distribución de diversas funciones, incluso normativas, sobre una misma materia. En este contexto, cuanto mejor diseñadas estén las relaciones entre las diversas instancias, mejor será su evolución, posibilitando, a su vez, una mayor implicación de todas y cada una de las entidades políticas territoriales que lo integran. Consideración que, no olvidemos, nos conduce al epicentro del principio de lealtad. En este sentido no creo que sea exagerado afirmar que constituye uno de los genes principales que integra el ADN de un Estado compuesto, dotándolo de la consistencia necesaria para su funcionamiento.

El presente trabajo tiene como objeto analizar las relaciones políticas intergubernamentales indicando de forma muy breve cual ha sido la evolución que ha llevado a la situación actual y qué es lo que queda pendiente. Para ello, se inicia este análisis identificando cuáles son, en este contexto, los rasgos más destacados y los principales déficits del marco normativo que se ha desarrollado al margen de las precarias referencias constitucionales. Seguidamente se abordará cómo se ha hecho frente a estas últimas por la vía práctica, a través de la institucionalización de foros de relación al más alto nivel político, detectando algunas de las causas que han impedido su consolidación. Se continúa poniendo de manifiesto la necesidad de adoptar una regulación normativa de estos foros y se anotan cuáles podrían ser los contenidos que habría de incluir la ley. Por último, se apunta a lo que a mi juicio constituye la asignatura pendiente en todo el entramado de relaciones intergubernamentales: cómo se integra a las entidades locales.

I. EL PUNTO DE PARTIDA Y LOS PASOS RECORRIDOS: RASGOS Y CARENCIAS DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE

De todos es sabido que no existe un marco constitucional suficiente del cual se derive un diseño general del sistema que ha de articular las relaciones de colaboración entre las diversas instancias territoriales (estatal y sub-estatales) llamadas, por esa misma Constitución, a ejercer poder. Y a la espera de lo que nos depare una futura reforma constitucional -que pese a ser uno de los puntos que integra los programas de la mayoría de partidos que concurren a elecciones, parece no llegar nunca; convirtiéndola en un personaje más parecido a Godot del teatro del absurdo de Beckett, que en una futurible realidad-; esta laguna se ha ido colmando a lo largo de los casi cuarenta años de vigencia del texto constitucional, por la actuación de diversos actores a través de diferentes vías: Tribunal Constitucional, Estatutos de autonomía -en los estrictos márgenes que la propia naturaleza de esta norma permite¹-, legislador estatal y la praxis que ha permitido experimentar, según las necesidades del momento, algunas fórmulas de colaboración que con posterioridad han recibido cobertura legal (p.e. origen de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea o, incluso, las mismas Conferencia de Presidentes -vertical y horizontal).

Lo anterior evidencia cómo se ha ido construyendo, al margen de la Constitución, todo un entramado de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas o entre

¹ Ver, en este sentido, ALBERTÍ ROVIRA, E., “¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *Las reformas de los Estatutos de Autonomía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, p. 717 ss

estas entre sí, en el que se mezclan perspectivas (técnica y política o ambas a la vez) y en el que concurren diferentes técnicas, desde el intercambio de información y auxilio, pasando por la coordinación y la cooperación. Pero también ha conllevado la creación de una multiplicidad de órganos de muy distinta naturaleza y significación y con diferentes cometidos. Todos ellos, además, funcionan con dinámicas diversas (multilaterales y bilaterales) y con distintas lógicas: vertical y horizontal. Así se constata con la regulación que incorpora la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*² y su posterior reforma por ley 4/1999, de 13 de enero -en la actualidad derogadas por la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de *Régimen Jurídico del sector Público*.

A pesar de esta heterogeneidad, del contexto consolidado a lo largo de estos años sobresalen, entre otros muchos, dos rasgos que lo caracterizan.

El primero de ellos lo constituye el hecho de que, si dejamos al margen los convenios que puedan suscribirse entre Comunidades Autónomas -sometidos a una férrea disciplina y fiscalización por las Cortes Generales-, no existe ningún órgano que posibilite la colaboración horizontal³: son todos ellos canales en los que interviene el Estado (verticales). Evidencia que no deja de producir una cierta perplejidad si tenemos en cuenta que precisamente la Constitución no ofrece base alguna para estas relaciones de colaboración vertical y se ocupa sólo de las de naturaleza horizontal⁴. Esta constatación no se quiebra con la ley 40/2015, porque aunque en ella se contempla la posibilidad de que en el seno de estas conferencias puedan acordarse “planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente” (art. 148.2.b), esta previsión responde más al impulso de la colaboración horizontal en el seno

² Se trata, para M.J. García Morales, de una regulación discreta en la medida que se “opta por dar respaldo jurídico a instrumentos cooperativos existentes para reconocerlos e impulsarlos, más que por realizar una regulación global de las relaciones de colaboración en nuestro sistema”; en “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, p. 70.

³ Lo que constituye un déficit además de una “gran anomalía”; así literalmente GARCÍA MORALES, M.J., “Las relaciones intergubernamentales en España y la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora, qué?”, en LÓPEZ BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonomo*. Bilbao: IVAP, 2013, p. 840. Particularmente crítica se muestra A.M. Carmona señalando como responsable a las propias Comunidades Autónomas. Éstas, según la citada autora, han puesto de manifiesto su propia incapacidad “para fomentar dinámicas de colaboración multilateral” horizontal. Hecho que adquiere mayor gravedad si se tiene presente que la creación de estos órganos “en tanto que manifestación de la potestad de autoorganización que a las mismas corresponde, no plantea especiales problemas desde un punto de vista estrictamente jurídico”; ver CARMONA CONTRERAS, A.M., “La colaboración entre Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales?”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *Las reformas de los Estatutos de Autonomía*, cit. p. 738 y 754-755.

⁴ Situación que es calificada, con actitud crítica, de paradójica por CASTELLÁ ANDREU, J.M.^a, “Las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas: una oportunidad para la racionalización del Estado Autonomo en tiempos de crisis”, en LÓPEZ BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonomo*, cit. p. 929.

de estas Conferencias que al propósito de institucionalizar un funcionamiento horizontal paralelo en el interior de las mismas.

Y el segundo elemento definidor de este marco normativo es que los instrumentos que se contemplan en el mismo se insertan, todos ellos, en el plano de las competencias. Y desde esta perspectiva responden, en esencia, a dos propósitos. Por un lado, se pretende favorecer el ejercicio de estas competencias, facilitando información y los medios adecuados, a la vez que se trata de evitar duplicidades o solapamientos innecesarios; esto es, sirven a una mejora de la eficacia del sistema de reparto de poderes que diseña la Constitución y completan los Estatutos de Autonomía (explícitamente así lo expresa el artículo 145 de la ley 40/2015). Por el otro, actúan en el ámbito de las relaciones de conflicto, precisamente para ayudar en su resolución y evitar de esta manera su judicialización ante el Tribunal Constitucional (caso específico de las Comisiones Bilaterales de cooperación).

El ordenamiento no ha contemplado, sin embargo, la existencia de foros de colaboración al más alto nivel político en los que, más allá del plano de las competencias, se aborden cuestiones de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas. A pesar de que algunos puedan tener una composición política (p.e. Conferencias Sectoriales), su funcionamiento ha demostrado que son órganos en los que predomina la dimensión más técnica y, por tanto, no sirven como canal de relación política, ni desde la perspectiva vertical ni horizontal⁵. Desde la primera de estas ópticas, la vertical, se pretendió que esta colaboración se actuara a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada en el Senado (en 1994): concretamente con la celebración del Debate del Estado de las Autonomías en el que podían participar los Presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas (celebrados en 1994, 1997 y nuevamente en 2005). Ahora bien, ni unas ni otras tenían como finalidad la canalización de este tipo de relaciones y, por tanto, su operatividad, en este ámbito, era casi imperceptible.

Y si la colaboración política vertical era apenas apreciable, la horizontal fue nula porque, a diferencia de la anterior, ni siquiera existía la posibilidad de alcanzarse a través de otros órganos o foros ya existentes. No obstante, situándonos a una esfera no estrictamente política, la ausencia de este tipo de órganos -cuya existencia es habitual en otros sistemas descentralizados (Alemania, Austria), en las que el representante estatal sólo es convocado a las mismas cuando en ellas se traten de cuestiones en las

⁵ Concretamente, en relación con las Conferencias Sectoriales, así lo enfatizan BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*. Madrid: Iustel, 2005, p. 21.

que está implicada la Federación-, las Conferencias sectoriales constituyeron, durante tiempo, el mecanismo que posibilitaba 'oficiosamente' esta colaboración⁶.

II. RELACIONES DE COLABORACIÓN POLÍTICA ENTRE GOBIERNOS

La falta de previsión normativa de estos órganos se cubrió por la vía de hecho en la primera década de los años dos mil. Primero se institucionalizó la Conferencia de Presidentes. Y posteriormente, en 2008, a iniciativa de algunas Comunidades Autónomas, se convocaron reuniones de sus propios ejecutivos que culminaron, poco tiempo después, en la creación de lo que pretendía ser un foro permanente de colaboración horizontal: la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Si bien durante los años 2008 a 2010 estos encuentros entre ejecutivos autonómicos se produjeron con una periodicidad fluida, desde 2011 la Conferencia horizontal parece haber sido abandonada. En cambio, la Conferencia de Presidentes vertical, con una convocatoria más irregular (2004, 2005, 2007, 2009 y 2012), tras años sin celebrarse, ha sido 'recuperada' recientemente con la celebración de su VI reunión en enero de este mismo año 2017, casi cuatro meses después de haber entrado en vigor las previsiones de la ley 40/2015 que le dotaba de cobertura legal.

La naturaleza estrictamente política de ambos foros permite canalizar la colaboración también, y muy especialmente, más allá del ámbito de las competencias posibilitando la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado y presentándose como un factor de fortalecimiento e integración de ese mismo Estado⁷.

1. La Conferencia de Presidentes

Si bien entre la doctrina algunos autores ya habían apuntado, hace años, la conveniencia de contemplar un foro vertical de relación intergubernamental con presencia de los Presidentes del Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas⁸, no fue hasta 2004, cuando, por la vía de hecho, se crea la Conferencia de Presidentes, a instancias del Gobierno estatal para dar cumplimiento a una de las

⁶ Explica E. Aja cómo esta variante 'oficiosa' de las Conferencias sectoriales horizontales se realizaba a través de un acuerdo informal que llegan las Comunidades Autónomas con el ministro convocante, para que llegué un tiempo más tarde de la hora de la convocatoria y así, en este intervalo, poder discutir de los temas comunes e, incluso, si fuera el caso, intentar llegar a una posición común. Ver *Estado autonómico y reforma federal*, Barcelona: Alianza Editorial, 2014, p. 202-203.

⁷ BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 28 y 73.

⁸ Concretamente, ALBERTÍ ROVIRA, E., "Estado autonómico e integración política", *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993, p. 246.

propuestas electorales⁹ del partido socialista que accedió al Gobierno tras los comicios celebrados en marzo de ese mismo año.

Desde su institucionalización, la Conferencia se configura como un foro de relación vertical entre las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con el Estado, representados, respectivamente, por los Presidentes de los Consejos de Gobierno autonómicos, el alcalde-Presidente de las ciudades autónomas y el Presidente del Gobierno estatal, asistido por el Ministro de Administraciones Públicas -en calidad de Secretario de la Conferencia. Así lo confirmó la primera reunión celebrada en octubre de 2004. Con posterioridad, y en función de la temática a la que se dedique, se han convocado también a otras autoridades del Gobierno (en la segunda reunión de la Conferencia, de septiembre de 2005, en la que se trata la financiación sanitaria, asiste el Ministro de Economía y Hacienda) u otros asistentes (en la cuarta de 2009 -en la que se aborda, entre otras, cuestiones relativas al empleo-, participan representantes de agentes sociales: patronal y sindicatos).

Al margen del origen de la iniciativa, la creación de esta Conferencia responde a diferentes necesidades. Una de carácter más técnico: cubre una significativa laguna en el ordenamiento constitucional. Su existencia permite dar cauce a la colaboración al más alto nivel político en un momento en el que se ha evidenciado el fracaso de los canales existentes hasta el momento, en especial, el Debate sobre el Estado de las Autonomías que se había de realizar con carácter anual en el Senado -de hecho uno de los aspectos más significativos, por emblemático, de esta nueva Conferencia de Presidentes es tiene su sede en la Cámara Alta. Y, otra, puramente estructural u objetiva¹⁰: la de mejorar la dinámica de un Estado de las autonomías con un funcionamiento conjunto bastante deficiente. Es precisamente, como indica E. Aja¹¹, desde esta última perspectiva, en la que cobran una especial relevancia las tres funciones que, principalmente, está llamada a desempeñar: impulsar la coordinación horizontal y vertical, canalizar la resolución de conflictos políticos interterritoriales y favorecer la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones centrales. El normal ejercicio de estas funciones convierte, además, para G. Cámara, la Conferencia en un órgano de *indirizzo politico* idóneo, por su composición, para actuar como instancia de dirección, cuyos compromisos revertieran

⁹ Para M.J. García Morales que la Conferencia de Presidentes se crea para dar cumplimiento a una promesa electoral de un partido político resulta “un hecho insólito en el panorama comparado, por lo menos europeo, donde este tipo de órganos aparecen por iniciativa de las propias instancias y como una necesidad sentida por ellas”. En “Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales”, *Activitat Parlamentària*, núm. 15, 2008, p. 58. Este origen también causa cierta perplejidad crítica a R. BOCANEGRA SIERRA y A. HUERGO LORA, *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 48.

¹⁰ Así TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonomico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo*. Granada: Comares, 2010, p. 135-137.

¹¹ “La Conferencia de Presidentes del Estado Autonomico”, en *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006, p. 790.

en el funcionamiento y la posibilidad de adoptar acuerdos en los órganos sectoriales de colaboración y cooperación¹².

En todo caso, su existencia confirma que estamos ante un canal de relación cuyo ámbito de actuación excede de las competencias y se sitúa, más bien, en el del interés. Así también lo confirma la previsión legal que le ha otorgado la ley 40/2015, cuyo artículo 146.2 identifica expresamente su objeto “en la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas”.

2. La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas

Como en el supuesto anterior, se instituye por la vía *de facto* aunque venía, en cierto modo, precedida por algunas tentativas normativas de creación. La primera de ellas se contiene en una propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica (2001)¹³ en la que junto con la existencia de una “Conferencia de cooperación general” integrada por los Consejeros de presidencia de las Comunidades Autónomas y el Ministro de Administraciones Públicas y de una “Conferencia sectorial de cooperación autonómica” - que habría de actuar como una suerte de conferencia sectorial de conferencias sectoriales¹⁴-, se dispone la creación de la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas. Previsión, esta última, que se limita a identificar su composición por los máximos responsables de los Gobiernos autonómicos y apuntar como objeto principal el establecimiento de las líneas básicas a seguir en las relaciones de cooperación¹⁵. La anterior propuesta no llega a materializarse y la cuestión vuelve a abordarse, sin éxito, en el anteproyecto de ley de Cooperación General del Estado con las Comunidades Autónomas (2005).

En 2008, una vez aprobada la reforma de los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León) sus respectivos gobiernos promueven los “Encuentros entre

¹² Ver CÁMARA VILLAR, G., “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004, p. 220 y más desarrollado en “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas”, en *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*. Vol. I. Madrid: Colex-INAP, 2005, p. 125-127.

¹³ Su contenido es analizado por RIDAURA MARTÍNEZ, J., *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p. 59-64.

¹⁴ CORCUERA ATIENZA, J., “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de ley general de cooperación autonómica”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, p. 204.

¹⁵ *Ibidem*, p. 205-206.

Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía”, con el objetivo de incrementar la cooperación en cuestiones de interés común. Estas reuniones constituyeron un hito en el sistema de relaciones existentes hasta el momento. Primero porque siembran la semilla de lo que habría de ser un órgano multilateral de relaciones horizontales¹⁶, en un contexto en el que, precisamente, uno de los principales déficits era la ausencia de este tipo de foros. Pero también porque, en cierto modo, con su existencia se hacía frente a la arraigada cultura de bilateralidad que presidía las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado y con otras Comunidades Autónomas¹⁷.

A las reuniones fueron sumándose, progresivamente, el resto de Comunidades Autónomas, hasta que en el año 2010 se acuerda, en su seno, su conversión en una Conferencia de los gobiernos de las Comunidades Autónomas¹⁸. Su creación -que ya era reclamada por algunos autores¹⁹- supuso la institucionalización de un sistema de colaboración política inédito, hasta ese momento, en el ordenamiento constitucional español. Si bien en un primer momento canalizó una necesidad concreta de cooperación entre aquellas Comunidades Autónomas que tras la reforma de sus Estatutos habían incorporado nuevos ámbitos competenciales de similar calado, la incorporación del resto de Autonomías visualizó una aspiración mucho más amplia: la de establecer un foro permanente de colaboración política horizontal capaz de canalizar la posibilidad de adoptar posiciones comunes que pudieran sostener frente al Estado.

No obstante, la primera y única, hasta el momento, Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas se celebró en 2011 en Santander con la asistencia de todas las Comunidades Autónomas, excepto País Vasco y Cataluña que apostaban abiertamente por revindicar la bilateralidad con el Estado.

¹⁶ Un “embrión de colaboración orgánica”, en palabras de M.J. García. Ver “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, p. 397, 400 y 424.

¹⁷ Así TUDELA ARANDA, J., “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, p. 257.

¹⁸ Un análisis de este foro horizontal y su funcionamiento lo realizan AGUADO RENEDO, C., “Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas”, en MATIA PORTILLA, F.J. (Dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*. Granada: Comares, 2012, p. 171 ss y GÁLVEZ MUÑOZ, L.A. y RUIZ GONZÁLEZ, J.G., “La Conferencia de Presidentes Autonómicos o la historia interminable de la cooperación horizontal en el Estado Autonómico”, en OLIVER ARAUJO, J. (Dir.), *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, confederación o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 351 ss.

¹⁹ Ver AJA, E. y GARCÍA MORALES, M.J., “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2001, p. 661-662; GARCÍA MORALES, M.J., “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, cit., p. 425 y BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 36.

3. La falta de consolidación de las Conferencias

La institucionalización por la vía de hecho de estos foros políticos y las diversas reuniones que se celebraron apuntaban a la construcción progresiva de unos edificios cuyos cimientos se suponían sólidos, pero parece que no han afianzado los propósitos para los que fueron diseñados. ¿Qué es lo que ha fallado? ¿Cuáles son los motivos que pueden haber incidido en este fracaso?

De entrada, y a pesar de ser un tema recurrente, podemos señalar a la propia Constitución y la vaga definición de un modelo territorial de Estado que respondía más a una lógica reactiva que constructiva, favoreciendo que en todo el proceso de descentralización, el Estado asumiera una posición de una cierta superioridad -como así ha reconocido el Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos²⁰-, con la consiguiente desconfianza hacia las autonomías políticas. En el tema que nos ocupa queda plasmado de una forma clara en cómo las escasas referencias a la colaboración se contienen como elementos definidores de algunas competencias estatales en el artículo 149.1 de la CE, en las obligaciones que se imponen a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la financiación o en el recelo que rezuma la previsión de las relaciones horizontales, a través de los convenios, en el artículo 145 de la CE.

Tampoco ha ayudado, como indica J. Corcuera²¹, el carácter gradual con el que se ha ido construyendo el Estado de las Autonomías que ha favorecido que se relegue a un segundo plano el diseño de un marco normativo general de las relaciones. La preocupación del legislador fue, durante algo más de una década de vigencia de la Constitución, la creación de las Comunidades Autónomas y la dotación de un contenido efectivo a su autonomía a través de las competencias. Una vez consolidado este proceso es cuando se aborda la regulación de la colaboración. Y no fue casualidad que la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, se aprobase una vez suscritos los segundos Pactos autonómicos (en febrero de 1992)²².

²⁰ Así en la STC 4/1981, de 2 de febrero, el Tribunal Constitucional consideraba que esta superioridad del Estado era consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés general de la Nación (FJ 3). Consideración que es, igualmente expresada en las SSTC 73/1983, de 5 de agosto (FJ 13) y 31/2010, de 28 de junio (FJ 13).

²¹ En "Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de ley general de cooperación autonómica", cit., p. 221.

²² La tramitación de la ley 30/1992 coincide, en el tiempo, con la negociación de los Acuerdos Autonómicos, que finalmente se suscribieron por el PSOE y el PP el 28 de febrero de 1992. Y precisamente el apartado I.2 de dichos Acuerdos políticos abordaba la cuestión del "Desarrollo del principio de cooperación" desde una esencial premisa: se exigía el consenso en toda fórmula o procedimiento cooperativo, rechazando la opción de llevar cabo una ordenación normativa demasiado exhaustiva o rígida que pusiera en peligro su aceptación por parte de las Comunidades Autónomas. Ver MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Ed.), *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico*, Madrid, 1996, p. 48.

A los anteriores factores se suma otro ulterior. La pretensión constitucional de dar cabida de forma específica a las denominadas nacionalidades históricas ha favorecido la aspiración de éstas por mantener sus hechos diferenciales provocando, en ocasiones, tensión con la descentralización del resto del territorio. Tensión que, en el ámbito de la colaboración, se ha manifestado en una reivindicación permanente de relaciones bilaterales por parte de algunas Comunidades Autónomas y sus gobiernos²³, tratando, de esta manera, de mantener vivo el modelo de negociación presente en los inicios del Estado autonómico con la negociación de los traspasos. Esta bilateralidad -que durante tiempo, y en ausencia de un marco normativo general, ha presidido las relaciones informales entre el Estado y alguna Comunidad Autónoma- que ha sido -y puede seguir siendo- útil a la hora de resolver conflictos entre el Estado y una Comunidad Autónoma²⁴, ha contribuido a fortalecer aún más, *de facto*, la posición del Estado a costa de debilitar la de las Comunidades Autónomas en su conjunto²⁵. Y sin embargo, su reclamo ha cobrado más fuerza tras la suscripción de los Pactos Autonómicos de 1992 y la consiguiente reforma de los Estatutos de Autonomía para incorporar las competencias transferidas por el Estado (finales de los noventa-principios de los dos mil). De hecho, muchos de las demandas de mejora de autogobierno surgidas en algunas Comunidades Autónomas con posterioridad a los segundos acuerdos autonómicos²⁶, derivaron en la apertura de un proceso de reforma estatuyente, en el que uno de sus elementos centrales era el reconocimiento explícito del principio de bilateralidad en las relaciones con el Estado con mayor intensidad (art. 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) o con menor vigor (art. 219.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía).

Otro factor que ha empañado la andadura de estos foros ha sido la actitud de los partidos políticos, en especial, aquéllos con representación parlamentaria en las Cámaras autonómicas. En unos casos, actúan como meros transmisores en las Comunidades Autónomas de las posiciones que el partido mantiene en el ámbito estatal, tratando de hacer oposición a las políticas gubernamentales al margen de los canales parlamentarios. Y, en otros, cuando asumen las funciones de Gobierno de la Comunidad Autónoma abogan abiertamente por una relación bilateral con el Estado (País Vasco que no asistía a los Debates sobre el Estado de las Autonomías o incluso Cataluña que ha

²³ Ver, en este sentido, las reflexiones de CÁMARA VILLAR, G., "La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas", cit., p. 123.

²⁴ Para un detallado análisis de esta cuestión me remito al trabajo de CARMONA CONTRERAS, "El principio de bilateralidad en las reformas estatutarias tras la STC 31/2010: anhelo y realidad", en LÓPEZ BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico*, cit., p. 909 ss.

²⁵ BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 35.

²⁶ En el concreto caso de Cataluña, ver VERNET i LLOBET, J. y CASTELLÁ ANDREU, J.Mª, "Comentarios a las propuestas políticas de mejora del autogobierno de Cataluña", en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 29, 2003, p. 473-474 y 478 ss.

jugado 'partidas' paralelas: el punto de inflexión es 2010 cuando accede nuevamente a hoy desaparecida coalición *Convergència i Unió* al poder y se excluye de la Conferencia de Gobiernos Autonómicos reivindicando la bilateralidad). Relaciones bilaterales que se intensifican cuando se requiere de su apoyo en un Gobierno estatal con mayorías parlamentarias débiles o relativas.

Todo lo anterior, revela que todavía existe un importante problema de cultura política que difícilmente puede sortearse por la vía exclusivamente normativa²⁷. En el tema que nos ocupa, es todavía más acuciante un cambio de mentalidad por parte del Estado; pero también, y de forma muy especial, de las Comunidades Autónomas²⁸ que permita, como señalan L.A. Gálvez y J.G. Ruiz, "superar los recelos históricos" y entiendan la colaboración como un auténtico deber jurídico, además de una exigencia práctica para el buen funcionamiento de la descentralización²⁹. De esta manera, se conseguiría, además, tal y como afirma J.A. Montilla "superar la lógica de confrontación que ha guiado al Estado autonómico desde sus orígenes"³⁰ y lo que I. González califica como las "inercias competitivas entre autonomías"³¹.

III. EL CAMINO POR HACER: LA CONVENIENCIA DE UN MARCO NORMATIVO

Tras cuatro décadas de funcionamiento descentralizado, la existencia de los foros de relación al más alto nivel político se ha revelado como un elemento necesario. Constituyen un elemento de normalidad institucional³² en el sistema de relaciones dentro del Estado Autonómico porque permite un tratamiento más o menos homogéneo sobre

²⁷ Como afirma J. Tudela, "la descentralización no es sólo una cuestión normativa" es, sobre todo, "una cuestión cultural [...] que reclama a las Comunidades Autónomas una actitud de cooperación y colaboración con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas" y al Estado "el respeto a las competencias y decisiones que son propias de las Comunidades Autónomas". TUDELA ARANDA, J., "¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)", p. 259.

²⁸ CARMONA CONTRERAS, A.M., "La colaboración entre Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales?", cit., p. 755- 756.

²⁹ GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. y RUIZ GONZÁLEZ, J.G., "Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencia de Presidentes", *Revista de Derecho Político*, núm. 86, 2013, p. 249.

³⁰ MONTILLA MARTOS, J.A., "Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, p.157.

³¹ Ver GONZÁLEZ GARCÍA, I., "El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 23, 2016, p. 161.

³² Se utiliza la expresión literal que M.J. García Morales refiere a la Conferencia de Presidentes vertical y horizontal. Ver, respectivamente, "Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales", cit., p. 58 y "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", p. 425. No opina lo mismo N. Pérez Sola para quien "tener que esperar veinticinco años para reunirse por primera vez el Presidente del Gobierno con los respectivos Presidentes de los ejecutivos autonómicos, no constituye únicamente una anécdota, es una muestra evidente de esta desidia por construir un sistema de relaciones intergubernamentales"; así "Nuevas dimensiones de las relaciones intergubernamentales tras la reforma de los Estatutos de Autonomía. Introducción", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *Las reformas de los Estatutos de Autonomía*, cit., p. 708.

determinadas cuestiones de interés común, también de las Comunidades Autónomas. Igualmente, favorece la consolidación de un modelo multilateral de relaciones³³, contrarrestando los excesos del bilateralismo -y del partidismo en su práctica³⁴-, a la vez que fortalece a las propias Comunidades Autónomas en la medida que puede actuar como freno a las tendencias recentralizadoras de muy presentes en los últimos tiempos³⁵.

Por otra parte, no podemos negar que hacemos referencia, en el caso de estas conferencias, a dos foros en los que la voluntad política de sus integrantes es determinante para conseguir el cometido que justifica su institucionalización. Ahora bien, llegados a este punto, parece oportuno plantearnos sobre la necesidad de dotarles de una regulación normativa específica, siguiendo el ejemplo de otros países descentralizados del contexto europeo cuya estructura territorial está más próxima a la propia naturaleza del Estado Autonómico. En particular, se hace referencia a Italia. En 1983, mediante un decreto del Presidente del Consejo de Ministros (DPCM de 12 de octubre de 1983) se reguló la *Conferenza Stato Regioni* estableciéndose un marco mínimo normativo que comprendía su composición, estructura funcionamiento y funciones -esencialmente consultivas- y cinco años más tarde, la ley 400/1988, de 23 de agosto, reguladora de la actividad del Gobierno y de la Presidencia del Consejo de Ministros, le dota de rango legal. En la actualidad, es el Decreto legislativo de 28 de agosto de 1997, núm. 281, es la norma que, entre otros aspectos, define y amplían las funciones de la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano.

En la doctrina española, los argumentos que, hasta el momento, se han esgrimido en contra de una ordenación legal son sólidos y básicamente se centran en señalar la rigidez que conllevaría esta regulación, apuntando, a la vez, que la flexibilización suele ser la opción el derecho comparado³⁶. Como mucho, desde estas posiciones, se

³³ Para J.A. Montilla son varias las razones -de índole funcional, política y constitucional- que justifican la consolidación de un modelo multilateral de relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico y que aconsejan relegar la bilateralidad a ámbitos muy determinados. Ver, de este autor, "Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación", cit., p. 175-176 y 198.

³⁴ Ver BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 27-28.

³⁵ Así, RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., "Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento", *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013, p. 218.

³⁶ Ver las reflexiones que se han suscitado en este debate sobre la conveniencia de dotar de una regulación normativa a estos foros en GARCÍA MORALES, M.J., "Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales", en ARBÓS MARÍN, X. (Coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009, p. 116-118.

abogaba por una ordenación normativa de mínimos pero reconocimiento su funcionamiento a través de unas prácticas asentadas³⁷.

El anterior ha sido el camino seguido por el legislador estatal con la adopción de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En su artículo 146 sólo se alude a la Conferencia de Presidentes y se limita a definirla, a determinar su composición, a identificar su objeto y a dotarla de una mínima estructura orgánica.

Ahora bien, a pesar de constituir un paso significativo desde la perspectiva normativa, su previsión en la ley 40/2015 no es, a mi juicio, ni suficiente ni adecuada. No es suficiente porque se limita únicamente a dotar de cobertura normativa a un órgano ya existente y elevar de rango algunas previsiones que ya aparecían en el Reglamento interno que se adopta en su seno en 2009³⁸, sin aludir al foro en el que se articulan estas relaciones desde la perspectiva horizontal. Y no es adecuada porque, a pesar de su previsión legal, ésta se inserta -siguiendo con absoluto continuismo el modelo de su predecesora, la ley 30/1992- en el Título III, relativo a las relaciones interadministrativas, al mismo nivel que las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Coordinación -órganos, todos ellos si bien pueden tener una composición política funcionan, en realidad, como órganos técnicos- y respecto de los cuales no se establece ningún tipo de relación, en especial con las Conferencias Sectoriales que son las que, en su propio ámbito de actuación material, deberían formalizar la ejecución de los acuerdos adoptados por la Conferencia de Presidentes.

Visto el alcance de las previsiones de la citada ley 40/2015, sigue siendo necesaria una ordenación normativa específica³⁹. Mantener la vía de hecho implica que la

³⁷ Ésta era una tesis que, en cierto modo, recibía apoyo en el Dictamen que el Consejo de Estado emitió sobre la reforma constitucional en 2006 en el que, a propósito de cuestionarse la conveniencia de contemplar la Conferencia de Presidentes en una futura revisión del texto constitucional, rechazaba tal necesidad basándose, precisamente, en la "naturaleza de tales reuniones y la necesaria flexibilidad de su régimen". Así, para el alto órgano consultivo, "la negociación entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas a fin de alcanzar posiciones comunes y con el Presidente del Gobierno para llegar a acuerdos y directrices que faciliten la cooperación son muy convenientes, pero su éxito y eficacia dependen de la voluntad política existente al respecto y de la conciencia de la necesidad de una actuación conjunta, más que de su plasmación en el texto constitucional" (citas literales extraídas de la p. 266).

³⁸ Reglamento en el que, como indica I. González, ya se acogían alguna de las principales demandas de la doctrina a fin de mejorar la operatividad de este foro, a pesar de que, en el mismo, según este autor, también pueden identificarse aspectos censurables. Ver "El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma", p. 171-175.

³⁹ Para R. Bocanegra y A. Huergo esta regulación sería "recomendable"; ver *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 69 y 85-93 y J. Tajadura y J. Ridaura la consideran oportuna y conveniente: ver, respectivamente, *El principio de cooperación en el Estado Autonomo. El Estado autonomo como Estado federal cooperativo*, cit., p. 139 y 145-151 y *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autonomas*, cit., p. 182. En cambio, L.A. Gálvez y J.G. Ruiz mantienen una posición contraria. Estos autores, aludiendo solo a la Conferencia de Presidentes, consideran que la naturaleza eminentemente política aconseja la ausencia de regulación, más allá de la que ya aparece contemplada en el Reglamento adoptado en el seno de la Conferencia de Presidentes.

existencia de estos foros deba legitimarse constantemente a través de su funcionamiento, dejando el mismo a la exclusiva discrecionalidad de sus integrantes y a las sensibilidades más o menos integradoras de los gobiernos que los componen. Así se ha constatado en la realidad tanto con la Conferencia vertical -que ha vuelto a reunirse en enero de 2017 tras cinco años 'de letargo'- como en la horizontal -a la que en 2010 y 2011 no asisten ni el País Vasco ni Cataluña, cuando esta última fue, en su día, una de sus impulsoras. Su regulación legal, no sólo reforzaría esta legitimidad, además constituiría el último de los eslabones para cerrar el marco institucional a través del cual se desarrollan las relaciones de colaboración que exige el principio de lealtad.

Una vez aprobada la ley 40/2015, la opción más realista sería adoptar una ley con el único objeto de dotar de un marco legal específico que complete y complemente las escasísimas previsiones de la citada ley de Régimen Jurídico del Sector Público⁴⁰, especialmente por lo que respecta a la Conferencia de Presidentes que, por su naturaleza vertical, es la que atañe directamente al legislador estatal. Mayor dificultad tendría que este mismo legislador acometiera la regulación de la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas: al tratarse de un foro exclusivamente horizontal no corresponde al Estado establecer cómo deben discurrir este tipo de relaciones⁴¹, salvo que la ley fuera acordada por todas las partes implicadas. No obstante, la regulación legal de esta Conferencia de Presidentes alguna referencia debería hacer a la Conferencia horizontal, al menos, por lo que respecta a las relaciones que pueden entablarse entre ambas, como seguidamente señalaré.

En general, y al margen de la legitimación, ¿qué aportaría, en el actual panorama de las relaciones, una regulación normativa específica de las Conferencias? La ley, que partiría de las prácticas de estos foros, al incorporar sus dinámicas de funcionamiento ya experimentadas, no solo buscaría su mejora, también les dotaría de seguridad y certeza, modulando las distorsiones que pudiera provocar la discrecionalidad política de sus integrantes. Igualmente, desde una perspectiva más global, se garantizaría que estos canales de colaboración entre los distintos niveles de Gobierno formen parte, como afirma E. Albertí⁴², del propio modelo organizativo "sin que pueda confinarse dicho

Ver, "Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencia de Presidentes", cit., p. 240.

⁴⁰ Coincido, no obstante con J. Tajadura, en que hubiera sido una opción mejor la de dotar de un único marco normativo al sistema de relaciones, incorporando la regulación de estos foros en una ley de cooperación o colaboración autonómica porque, como señala acertadamente este mismo autor, éstas no surgen de un vacío, sino que vienen a insertarse en el conjunto de instrumentos ya existentes; en TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo*, p. 150-151. En idéntico sentido, también CASTELLÁ ANDREU, J.M^a, "Las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas: una oportunidad para la racionalización del Estado Autonómico en tiempos de crisis", cit., p. 943.

⁴¹ *Ibidem*, p. 146.

⁴² En "Estado autonómico e integración política", cit., p. 231.

elemento al terreno exclusivo de la praxis”. Y es que sin negar que la capacidad integradora de la colaboración y de la participación dependa de la voluntad política de sus actores, tampoco puede obviarse que el adecuado diseño técnico-jurídico de los cauces por los que ésta pueda o deba producirse esta colaboración es un factor que facilita su éxito o su fracaso⁴³, y más en un modelo de reparto de poderes como el que diseña la Constitución de 1978 -y reproducen los Estatutos de Autonomía- caracterizado por la ausencia de compartimentos materiales estancos en los que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan prescindir uno del otro en el ejercicio efectivo de sus competencias. En definitiva, la regulación normativa reforzaría la dinámica política de la integración y la colaboración⁴⁴. Y, por último, la regulación normativa de estos foros serviría para proyectar en su funcionamiento las exigencias de publicidad y transparencia que debe presidir la actuación de todos los órganos públicos⁴⁵, sin excepción.

Por lo que se refiere al contenido de esta hipotética ley reguladora de la Conferencia de Presidentes, ésta debería determinar su composición (fija y eventual), así como los aspectos esenciales de su organización y estructura interna, su funcionamiento y su convocatoria -incluyendo la periodicidad de sus reuniones y el orden del día de las mismas. En relación con sus funciones, la ley debería calificar la naturaleza de las mismas (consultivas, deliberantes o decisorias) y fijar -sin ser exhaustivo, en aras de la flexibilidad- un listado preciso de atribuciones a través de la cuales pudiera materializarse los acuerdos que se adoptaran en el desempeño de las mismas, indicándose, si fuera necesario, un plazo de ejecución. Una de estas funciones, necesariamente, debería ser referida al ejercicio de la potestad normativa del Estado cuando la misma se proyectara o tuviera incidencia en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas, reconociendo la potestad de emitir un informe preceptivo sobre los proyectos de ley o de decretos legislativos y reglamentos. También la ley debería disponer, en aras de las exigencias de transparencia, cómo se adoptan las decisiones, además de los canales a través de los cuales se les daría publicidad⁴⁶.

⁴³ *Ibidem*, p. 236.

⁴⁴ Así, CÁMARA VILLAR, G., “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas”, en *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*. Vol. I. Madrid: Colex-INAP, 2005, p. 124.

⁴⁵ Precisamente la transparencia y la publicidad son dos de los retos a los que se enfrenta el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales que se han consolidado por la vía práctica; ver GARCÍA MORALES, M.J., “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico”, cit., p. 108-109. Igualmente, GONZÁLEZ GARCÍA, I., “El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma”, cit., p. 164.

⁴⁶ R. Bocanegra y A. Huergo mantienen una opinión diferente y abogan, amparándose en la experiencia alemana, por que sea la propia Conferencia la que decida sobre la publicidad de sus acuerdos en atención al grado de discreción y de confidencialidad de los miembros que permita “un intercambio franco de posiciones” posibilitando la adopción de acuerdos; en *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 104.

Por último, otro de los contenidos inexcusables de la ley debería ser el marco de relaciones entre las Conferencias, vertical y horizontal, y entre éstas con el resto de órganos de colaboración. La primera de las cuestiones debería abordarse partiendo de la premisa de que ambos foros son compatibles⁴⁷. De esta manera, la ley habría de otorgar a la Conferencia horizontal un papel complementario respecto de la vertical -como ya han señalado algunos autores⁴⁸-, confiriendo a algunas de las reuniones de la primera las funciones de deliberación previa de los debates que vayan a desarrollarse en la segunda⁴⁹, sin caer, no obstante, en la tentación de limitar su operatividad sólo a este propósito. Respecto de la segunda de las cuestiones, la ordenación normativa que se reclama debería centrarse en las Conferencias sectoriales, respecto de las cuales estas Conferencias, especialmente, la vertical, podrían desempeñar un papel de 'Conferencia de conferencias': órgano director de la actual red de conferencias sectoriales, como es habitual en el derecho comparado en la que se establece una relación de orden piramidal, esto es, la existencia de una red de conferencias sectoriales encabezada o culminada por la Conferencia de Presidentes⁵⁰. La operatividad de esta relación habría de ser, como indica J. Tajadura, bidireccional: no se trataría solo de que la Conferencia de Presidentes estableciera las directrices que habría de ser concretadas en las Conferencias sectoriales mediante la adopción del correspondiente acuerdo; también de

⁴⁷ "Una Conferencia de Presidentes horizontal es un espacio distinto y compatible con la Conferencia de Presidentes vertical: mientras que la primera aborda grandes problemas de Estado, la segunda trataría temas relacionados con el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas [...] Las dos Conferencias pueden tener dinámicas que se retroalimenten y mejoren el funcionamiento de cada una". Cita literal de GARCÍA MORALES, M.J., "Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales", cit., p. 129.

⁴⁸ Expresamente GARCÍA MORALES, M.J. en "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", cit., p. 425 y en "Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales", p. 129 y GONZÁLEZ GARCÍA, I., "El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma", cit., p.174. De hecho, algunos autores abogaban por una doble composición (horizontal y vertical) de una misma Conferencia: BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 77-83 y TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonomico. El Estado autonomico como Estado federal cooperativo*, cit., p. 139 y 141-144.

⁴⁹ Finalidad que, como señala C. Aguado ya estaba expresamente acogida en las Normas de Organización y Funcionamiento acordadas en 2010. Ver, "Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas", cit., p. 173. En cierto sentido, también, GÁLVEZ MUÑOZ, L.A. y RUIZ GONZÁLEZ, J.G., "La Conferencia de Presidentes Autonómicos o la historia interminable de la cooperación horizontal en el Estado Autonomico", cit., p. 354 y 355.

⁵⁰ Función que ya proponía ALBERTÍ ROVIRA, E., "Estado autonomico e integración política", cit., p. 246 y que es acogida y desarrollada, posteriormente por CÁMARA VILLAR, G., "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", cit., p. 220 -autor que enfatiza el papel de supervisión que podría desempeñar la Conferencia de Presidentes sobre las Sectoriales-; GARCÍA MORALES, M.J., "Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales", cit., p. 59 y BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 111-115.

dar la posibilidad de resolver en el foro general las cuestiones que han quedado bloqueadas en la sectorial⁵¹.

IV. BREVES APUNTES PARA ENMARCAR LA RELACIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES CON EL SENADO

Desde la perspectiva política, la creación, en 2004, de la Conferencia de Presidentes como foro político permanente para el diálogo y la colaboración del Estado y las Comunidades Autónomas al más alto nivel, respondía al propósito de ‘ocupar’ un espacio que no ha sabido llenar el Senado en tanto que Cámara de representación territorial, ni siquiera con la creación, en 1994, de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. El hecho, además, de situar su sede en el Senado -ya desde la primera de sus reuniones hasta la más reciente celebrada en enero de 2017- abunda en esta línea, por más que se revista, con una cierta insistencia, de la apariencia de querer revitalizar su papel de Cámara de representación territorial.

Esta intención, más o menos explícita, ha generado, además, el temor de que esta Conferencia de presidentes pretendiera reemplazarlo convirtiéndose en un foro de impulso y colaboración en el que las Comunidades Autónomas hicieran valer sus intereses en el Estado al margen del ámbito parlamentario, generándose el riesgo de ‘desparlamentarización’ de las decisiones⁵² y adquiriendo, de este modo, una importancia mayor y *de facto* que el propio Senado.

En puridad, nadie puede cuestionar que estamos ante órganos muy distintos, de diferente naturaleza y posición y llamados a desempeñar funciones diversas, por más que, en ocasiones, éstas puedan concurrir desde distintas ópticas. Sólo de esta manera, además, podríamos mantener la necesidad de una Conferencia de Presidentes incluso en un hipotético escenario en el que se llevara a cabo una reforma constitucional del Senado convirtiéndola, tanto en su composición como en sus funciones, en una auténtica Cámara de representación territorial⁵³.

⁵¹ TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonomo. El Estado autonomo como Estado federal cooperativo*, cit., p. 168 y AJA, E., *Estado Autonomo y reforma federal*, cit., p. 224.

⁵² Expresamente ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración entre Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm., 14, 1985, p. 159 y “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en MARTÍN RETORTILLO, L. (Dir.), *El futuro de las autonomías. Balance y perspectivas*. Santander: Universidad de Cantabria, 1991, p. 209. Éste es además un temor que se ha materializado en otros Estados en los que coexiste una Conferencia de este tipo y naturaleza con un Senado que no cumple con su papel de Cámara de representación territorial; ver, GARCÍA MORALES, M.J., “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, p. 120-121.

⁵³ Para un análisis más detallado de las relaciones entre el Senado y la Conferencia de Presidentes me remito a los trabajos de BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A., *La Conferencia de Presidentes*, cit., p. 117-133 y REVIRIEGO PICÓN, F., “El Senado y la Conferencia de Presidentes”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006, p. 355 ss.

Pero para mejor visualizar esta separación, insisto, sería necesaria una regulación normativa que articulara esta relación⁵⁴, confirmando la posición absolutamente complementaria de la Conferencia respecto del Senado⁵⁵. De entrada debería exigirse que la Conferencia diera cuenta de sus acuerdos a la Cámara Alta a través de una comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno. Se conseguiría, de esta manera, dar publicidad a los acuerdos alcanzados, amén de revitalizar, siquiera desde una perspectiva simbólica, la posición del Senado en tanto que Cámara de representación territorial.

Por otra parte, nada impediría que el legislador pudiera conferir, expresamente, a la Conferencia un papel de órgano que determinara la orientación conjunta de las políticas estatales y contemplando, en relación con la eficacia de algunas de sus decisiones, la traducción en propuestas legislativas que podría vehicularse con la presentación a la Comisión General de las Comunidades Autónomas el acuerdo de acometer una regulación legislativa para que pueda presentar, en su caso, la correspondiente iniciativa legislativa. Sea cual fuera la vía utilizada, permitiría a las Cortes Generales y, por ende, al Senado, dotar de rango legal a las directrices que solo a muy grandes rasgos se adoptarían en el seno de la Conferencia. La intervención del Senado, facilitaría, igualmente, a otro nivel, la implicación de las Comunidades Autónomas en su ejecución. De esta manera, la Conferencia desempeñaría una función de *indirizzo* político -a la que ya se ha aludido-, de impulso y orientación política, que no prejuzgaría ni hurtaría ni el debate político general en el seno de la Cámara, ni el resultado al que pudiera eventualmente llegarse en los órganos parlamentarios conforme a sus atribuciones. Cuestión distinta es si el papel que pudiera llegar a desempeñar la Conferencia respecto del Senado haya de ser también el de resolución de tensiones “sobre aquellos asuntos que pudieran estar políticamente bloqueados en el ámbito parlamentario”⁵⁶. Si bien, nada impide que pueda debatirse, *de facto*, sobre éstas, reconocer un específico rol a la Conferencia en este contexto supondría conferirle una posición privilegiada frente a un órgano, el Parlamento, que es el único que asume una posición institucional en el ordenamiento constitucional con una legitimación democrática de primer grado.

Pero, si nos situáramos en un escenario de reforma constitucional, la articulación de esta relación sería todavía más necesaria, sobre todo si la opción final fuera la de configurar al Senado como una Cámara integrada por representantes de los gobiernos

⁵⁴ También TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonomico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo*, cit., p. 150.

⁵⁵ F. Reviriego mantiene una posición contraria. Para este autor mientras no se lleve a cabo una reforma de la Cámara Alta, “parece oportuno seguir abogando por la no formalización jurídica de la Conferencia de Presidentes” en sus dos dimensiones: vertical y horizontal. Ver “El Senado y la Conferencia de Presidentes”, cit., p. 368.

⁵⁶ CÁMARA VILLAR, G., “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas”, cit., p. 127-128.

autonómicos, a imagen y semejanza del *Bundesrat* alemán. Si así fuera, el Senado quedaría configurado como una instancia de diálogo y concertación permanente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y de estas entre sí, no solo para la fijación de directrices o prevención de conflictos, sino como sede general de las relaciones entre el Gobierno estatal y los ejecutivos autonómicos. Incluso, en este eventual escenario sería necesario definir el papel de las Conferencias y articular mecanismos de relación entre éstas y el Senado.

Ésta fue una cuestión que, en cierto modo, abordó el Consejo de Estado, en su dictamen sobre la Reforma constitucional -emitido en febrero de 2006-. En él, el alto órgano consultivo consideraba que ni “parece indispensable -ni es quizá aconsejable- situar en el Senado el núcleo central de la acción y coordinación interterritoriales” ya que, “una Cámara parlamentaria no puede sustituir a los órganos intergubernamentales en cuanto instancias de diálogo y negociación”. Por el contrario, el Consejo de Estado abogaba por “mejorar y consolidar los cauces por los que ha discurrido el funcionamiento del sistema durante los últimos años, incluso con la eventual incorporación a la Constitución del reconocimiento general del principio de colaboración y la mención de las conferencias sectoriales y de sus funciones esenciales, que ensayar nuevas prácticas. Una alteración sustancial de las funciones del Senado (con el inevitable reflejo en su propia composición) que no tenga en cuenta los modos ya decantados en las relaciones políticas, puede generar muchas incógnitas e incertidumbres que debiliten su utilidad y eficacia. Han de coexistir, por tanto, las relaciones multilaterales y bilaterales entre ejecutivos, junto a las de carácter parlamentario que, en su caso, puedan producirse en el Senado, lo que no impide, sino que más bien demanda algún tipo de conexión entre los órganos de cooperación ya institucionalizados y el Senado, a fin de que este promueva su actuación”⁵⁷.

V. Y UNA ASIGNATURA PENDIENTE: LAS RELACIONES CON LAS ENTIDADES LOCALES

Si las relaciones intergubernativas entre Estado y Comunidades Autónomas no han acabado de consolidarse, todavía queda una cuestión irresuelta: la inclusión de las autonomías locales en dicho sistema. Las pocas pistas que la Constitución ofrece para las primeras, quedan reducidas a un clamoroso silencio por lo que afecta a las entidades locales. No obstante, estas relaciones de colaboración entre las distintas instancias han sido reguladas también en el plano infraconstitucional y se han proyectado tanto en el ámbito parlamentario, como en el ejecutivo.

⁵⁷ Citas literales extraídas de la p. 264 del citado Informe.

En el primero son muy deficitarias. En las Cortes Generales, se crea, en 1994, en el Senado la Comisión de Entidades Locales⁵⁸ con la pretensión de articular, a través de la misma, un foro permanente de estudio y debate de los asuntos propios de la Administración Local (emulando, en cierto modo, al papel que estaba llamado a desempeñar la Comisión General de las Comunidades Autónomas). Con posterioridad, se le otorga a esta Comisión parlamentaria naturaleza legislativa. Y en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, la intervención de las entidades locales en el desempeño de las funciones parlamentarias, en especial, la legislativa, suele ser canalizada también a través de las comparecencias o, incluso en algunas Comunidades Autónomas, con la posibilidad de proponer iniciativas legislativas.

Un poco más prolija es su ordenación en sede extraparlamentaria. En el ámbito estatal se creó, con la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 1985, la Comisión Nacional de la Administración Local. Si bien se configura legalmente como un órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, en realidad opera como organismo meramente consultivo de la Administración estatal -adscrito, orgánica y funcionalmente, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al que pueden asistir, previa invitación, representantes de las Comunidades Autónomas.

La Comisión Nacional coexiste con la Conferencia sectorial para asuntos locales, creada en 2005 -tributaria de la concepción del régimen local como una materia objeto de reparto competencial. Constituye la primera manifestación orgánica de cooperación trilateral en esta materia: con representación del Gobierno estatal, de los gobiernos autonómicos y de la Administración local -designados por la Federación Española de Municipios y Provincias. A la Conferencia se le encomienda informar con carácter previo las leyes y tratados con relevancia en el ámbito local e impulsar la colaboración y cooperación entre los niveles territoriales del Estado en materia de régimen local. En su seno se contempla la existencia de una Conferencia de Ciudades, integrada por representantes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los alcaldes de municipios que todavía no ha sido creada.

En el ámbito autonómico, el panorama no difiere mucho del que ofrece el marco normativo del Estado. Todas las Comunidades Autónomas se han dotado, por vía legal, de órganos inspirados en la Comisión Nacional estatal y solo con la adopción de los nuevos Estatutos de Autonomía se les ha dotado de rango estatutario, confirmando los rasgos que los definían en su ley de creación. Se conciben básicamente como foros de

⁵⁸ La poca operatividad que ha demostrado tener esta Comisión para la representación de intereses locales y su casi nula actividad legislativa se pone de manifiesto en el trabajo de GARCÍA MEXÍA, P., "Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales", *Teoría y Realidad Constitucional* (monográfico sobre *El Senado*), núm. 17, 2006, especialmente p. 344-345.

permanente de diálogo y colaboración institucional, de composición mixta: integrados por representantes del gobierno autonómico y los ayuntamientos (en la mayoría de las Comunidades Autónomas) o asociaciones representativas de entidades locales (caso de Aragón). Sólo en el caso de Cataluña, el Consejo de Gobiernos Locales (claramente inspirado en el *Consiglio delle autonomie locali* cuya existencia viene contemplada, en cada una de las regiones, por el art. 123.4 de la Constitución Italiana), es formado exclusivamente por representantes locales. Entre sus diversas funciones, se les atribuye la de ser consultados en el ejercicio de la función normativa de los gobiernos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales.

No obstante, a pesar de la existencia de estos órganos que, ciertamente facilitan las relaciones entre Estado y entes locales o entre la Comunidad Autónoma y sus entes locales, falta la previsión de un canal más general que pueda concebirse como un foro permanente de diálogo y colaboración 'a tres bandas' -Estado, Comunidades Autónomas y entes locales- en todo aquello que pudiera afectar a la autonomía local como pieza esencial de la descentralización territorial del Estado y, por ende, al Estado de las Autonomías desde una concepción más global.

En 2005 se propone una interesante iniciativa en el Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local, en cuyo articulado se contemplaba la creación de una Conferencia General de Política Local en la que se integrarían representantes estatales, autonómicos y locales. Esta previsión recuerda mucho a la *Conferenza Unificata (Stato, Regioni e città)* existente en el ordenamiento italiano desde la adopción del citado Decreto Legislativo de 28 de agosto de 1998, núm. 281. En el caso español, el anteproyecto, diseñaba este órgano -que vendría a sustituir la Conferencia sectorial para asuntos locales, pero coexistiría con la existente Comisión Nacional de Administración Local- como tal foro de diálogo y colaboración, remitiendo la obligatoriedad de sus acuerdos a que fueran adoptados en el seno del órgano de colaboración competente por razón de la materia. De ahí que se contemplara la necesaria relación de esta Conferencia general con las Conferencias sectoriales.

La ley 40/2015, da un tímido paso adelante para paliar, en cierto sentido este déficit, de una forma notoriamente insuficiente, al incluir dos previsiones de distinto alcance. Por un lado, se establece que en las Conferencias sectoriales "cuando la materia afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, se puede acordar por el pleno invitar a la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación" (art. 149.3). Y por la otra, se contempla la creación de las Comisiones territoriales de coordinación (art. 154) concebidas como órganos multilaterales creados entre Administraciones cuyos territorios

sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. La ley no les dota de una composición fija: en función de las Administraciones afectadas por razón de la materia, estas Comisiones podrán estar formadas por: representantes de la Administración General del Estado y representantes de las entidades locales; representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las entidades locales; o representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las entidades locales. En todo caso, sus decisiones serán de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban. Una y otra son previsiones que fortalecen el papel de las autonomías locales en el sistema de relaciones técnico o interadministrativas, pero no resuelven el problema central.

Es difícil pensar cómo articular la participación de las entidades locales en el complejo entramado de relaciones de colaboración que exige en funcionamiento de un Estado descentralizado y más cuando todavía no se ha concluido el marco normativo que debe regular estas mismas relaciones entre las instancias que tradicionalmente se han considerado de naturaleza política. Ciertamente puede pensarse que éste es un vacío imaginario: la existencia de la Comisión sectorial para asuntos locales se ha reforzado con las previsiones de la ley 40/2015 a las que se ha hecho referencia. Ahora bien, a mi juicio, sigue sin darse solución a esta cuestión. Y en este contexto, el principal obstáculo que encontramos es el lastre que arrastra la concepción de la autonomía local como una autonomía menor. Los asuntos locales no deben ser tratados en una Conferencia sectorial específicamente creada a tal efecto. Tienen entidad propia por sí mismos para justificar la existencia de un foro de relación conjunta con el Estado y las Comunidades Autónomas. Podríamos abogar por la creación de una Conferencia General de Política Local -como ya hiciera el citado anteproyecto de 2005-, por la institucionalización de una Conferencia Estado, Comunidades Autónomas y entes locales o, incluso, prever en la ley reguladora de la Conferencia de Presidentes la convocatoria a las entidades locales cuando los asuntos a abordar pudieran afectar o incidir en el ámbito de autonomía local constitucionalmente garantizado. Pero en todo caso, debe articularse el mecanismo que permita tener una voz propia a las autonomías locales en los foros políticos de colaboración intergubernamental.

VI. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de estos casi cuarenta años de vigencia del texto constitucional se ha avanzado mucho en el diseño de un sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas y entre éstas entre sí. Y si dejamos al margen el 'activismo' del Tribunal

Constitucional en la exigencia de la colaboración, la inicial actitud errática del legislador dio un giro radical en los años noventa y parece haber concluido, a la espera de lo que pueda deparar una futura reforma constitucional, con la adopción de la ley 40/2015. Queda, sin embargo, por abordar, desde la perspectiva normativa, las relaciones políticas intergubernamentales de carácter vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero sobre todo, deben consolidarse las relaciones horizontales multilaterales entre las propias Comunidades Autónomas; cuestión que solo atañe a éstas.

Por lo que respecta a las autonomías locales, sigue existiendo un marco normativo fragmentado en el que, además, hay una nítida separación de espacios: Estado-entes locales y Comunidades Autónomas-entes locales. Y si bien existen foros que permite integrar a las entidades locales en los ámbitos de la colaboración, su concepción adolece de una visión distorsionada, por sectorial, de la autonomía local. La cuestión que está todavía pendiente de tratar es la concepción unitaria de estas relaciones, desde una perspectiva política, que parta de la consideración de las entidades locales como una más de instancias territoriales en las que se estructura nuestro Estado descentralizado, a las cuales la Constitución dota de autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 de la CE). Sólo esta premisa posibilitaría reconocer una igual posición de los interlocutores a la hora de abordar cuestiones de interés común, cuya adopción y ejecución va a requerir la implicación de todos ellos en sus respectivos ámbitos de competencias.

En el marco de estas consideraciones finales creo que es del todo oportuno traer a colación la reflexión de G. Cámara⁵⁹ cuando afirma que el sentido de pertenencia (político) de las distintas entidades territoriales y de integración de las mismas (articulado a través de la institucionalización de canales) constituye la base esencial de la legitimidad de la descentralización de todo Estado compuesto. Y, según este mismo autor, esta descentralización, a su vez, se explica desde una concepción democrática del Estado “en la que los entes territoriales tienen derecho, no sólo a ser partícipes, sino incluso protagonistas de las políticas que directamente les afectan”. Y para que así sea, ya se ha realizado un largo recorrido, pero queda todavía camino por hacer.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGUADO RENEDO, C., “Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas”, en MATIA PORTILLA, F.J. (Dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*. Granada: Comares, 2012, p. 171-191.

⁵⁹ En “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, cit., p. 198.

AJA, E. “La Conferencia de Presidentes del Estado Autonómico”, en *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006, p. 789-801.

E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Barcelona: Alianza Editorial, 2014.

AJA, E. y GARCÍA MORALES, M.J., “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2001, p. 645-672.

ALBERTÍ ROVIRA, E., “Las relaciones de colaboración entre Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm., 14, 1985, p. 135-180.

ALBERTÍ ROVIRA, E., “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en MARTÍN RETORTILLO, L. (Dir.), *El futuro de las autonomías. Balance y perspectivas*. Santander: Universidad de Cantabria, 1991.

ALBERTÍ ROVIRA, E., “Estado autonómico e integración política”, *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1992-1993, p. 223-246.

ALBERTÍ ROVIRA, E., “¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *Las reformas de los Estatutos de Autonomía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, p. 713-736.

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

CÁMARA VILLAR, G., “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1, 2004, pp. 197-240 [Disponible en formato electrónico en <http://www.ugr.es/redce>]

CÁMARA VILLAR, G., “La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas”, en *El Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*. Vol. I. Madrid: Colex-INAP, 2005, p. 117-134.

CARMONA CONTRERAS, A.M., “La colaboración entre Comunidades Autónomas: ¿hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales?”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *Las reformas de los Estatutos de Autonomía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, p. 737- 757.

CARMONA CONTRERAS, “El principio de bilateralidad en las reformas estatutarias tras la STC 31/2010: anhelo y realidad”, en LÓPEZ BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico*. Bilbao: IVAP, 2013, p. 909-927.

CASTELLÁ ANDREU, J.M^a, “Las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas: una oportunidad para la racionalización del Estado Autonómico en tiempos de crisis”, en LÓPEZ BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico*. Bilbao: IVAP, 2013, p. 929-944.

CORCUERA ATIENZA, J., “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de ley general de cooperación autonómica”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, p. 187-223.

GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. y RUIZ GONZÁLEZ, J.G., “Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencia de Presidentes”, *Revista de Derecho Político*, núm. 86, 2013, p. 229-254.

GÁLVEZ MUÑOZ, L.A. y RUIZ GONZÁLEZ, J.G., “La Conferencia de Presidentes Autonómicos o la historia interminable de la cooperación horizontal en el Estado Autonómico”, en OLIVER ARAUJO, J. (Dir.), *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, confederación o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 351-358.

GARCÍA MEXÍA, P., “Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales”, *Teoría y Realidad Constitucional* (monográfico sobre *El Senado*), núm. 17, 2006, p. 337-353

GARCÍA MORALES, M.J., “Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales”, *Activitat Parlamentària*, núm. 15, 2008, p. 48-62.

GARCÍA MORALES, M.J., “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, p. 65-117.

GARCÍA MORALES, M.J., “Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, p. 357-426.

GARCÍA MORALES, M.J., “Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales”, en ARBÓS MARÍN, X. (Coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009, p. 41-134.

GARCÍA MORALES, M.J., “Las relaciones intergubernamentales en España y la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora, qué?”, en LÓPEZ BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L. (Coords.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico*. Bilbao: IVAP, 2013, p. 825-852.

GONZÁLEZ GARCÍA, I., “El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 23, 2016, p. 160-200.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Ed.), *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado Autonómico*. Madrid, 1996.

MONTILLA MARTOS, J.A., “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, p. 153-199.

PÉREZ SOLA, N., “Nuevas dimensiones de las relaciones intergubernamentales tras la reforma de los Estatutos de Autonomía. Introducción”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Coord.), *Las reformas de los Estatutos de Autonomía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, p. 707-710.

REVIRIEGO PICÓN, F., “El Senado y la Conferencia de Presidentes”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, 2006, p. 355-369.

RIDAURA MARTÍNEZ, J., *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., “Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento”, *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013, p. 215-244.

TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo*. Granada: Comares, 2010.

TUDELA ARANDA, J., “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, p. 231-279.

VERNET i LLOBET, J. y CASTELLÁ ANDREU, J.M^a, “Comentarios a las propuestas políticas de mejora del autogobierno de Cataluña”, en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 29, 2003, p. 455-480.