



ZUZENBIDE  
FAKULTATEA  
FACULTAD  
DE DERECHO



Trabajo Fin de Grado

Grado de Derecho, Facultad de Derecho

Universidad Pública del País Vasco (UPV/EHU)

# **LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES Y EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN**

Autor: Asier Díaz Dávila

Tutor del TFG: Javier Tajadura Tejada

Convocatoria mayo / Curso 2022/2023

## Índice

<b>1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.</b>	<b>3</b>
.....	
<b>2. LA COOPERACIÓN INTERTERRITORIAL</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Precedente normativo</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Órganos de cooperación</b>	<b>7</b>
<b>2.2.1. Conferencias Sectoriales</b>	<b>8</b>
<b>2.2.2. Comisiones Bilaterales de Cooperación</b>	<b>9</b>
<b>2.2.3. Comisiones Territoriales de Coordinación</b>	<b>10</b>
<b>3. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES</b>	<b>11</b>
<b>4. LA REGULACIÓN DE LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES</b>	<b>16</b>
<b>4.1. Preámbulo</b>	<b>16</b>
<b>4.2. La naturaleza de la Conferencia (art.1)</b>	<b>19</b>
<b>4.3. La composición de la Conferencia (art. 3)</b>	<b>20</b>
<b>4.4. Las funciones de la Conferencia (ar.2)</b>	<b>24</b>
<b>4.5. Convocatoria de la Conferencia (art.4 y 5)</b>	<b>26</b>
<b>4.6. Conclusiones finales del reglamento actual</b>	<b>28</b>
<b>5. LA COOPERACIÓN INTERTERRITORIAL DURANTE LA PANDEMIA</b>	<b>29</b>
<b>5.1. La última reunión</b>	<b>32</b>
<b>6. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN ESPAÑA</b>	<b>33</b>
<b>7. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES EN EL DERECHO COMPARADO</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>38</b>

## LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA

### **1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.**

La Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) determina en el Título VIII el reparto competencial establecido entre las diferentes entidades territoriales del Estado. El legislador optó por establecer un modelo territorial abierto que permitiera el acceso a la autonomía de las regiones con el único límite del artículo 149 de la Constitución relativo a las competencias exclusivas del Estado<sup>1</sup>. A su vez, el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la CE se ajusta a la voluntariedad de la asunción de competencias por parte de las diferentes comunidades autónomas, lo que doctrinalmente se conoce como “principio dispositivo”. Principio que tuvo su encaje en la CE fruto del consenso, se adoptó un compromiso constitucional «apócrifo», en términos schmittianos, que consagra la desconstitucionalización, y la incorporación del principio dispositivo inspirado en la Constitución de 1931<sup>2</sup>.

Bien es cierto que la CE no determina con precisión el modelo de Estado de la nación, de la lectura del artículo 1.1 y 1.3 de la CE se puede concluir que “España se constituye como un Estado social y Democrático de Derecho” y que “la forma política del Estado español es la parlamentaria”. Sin embargo, el texto constitucional no da nombre a la relación entre las diferentes regiones al contrario que la Constitución de 1931, definiendo la estructura del Estado como un “Estado

---

<sup>1</sup> Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424.

<sup>2</sup> Constitucional, Ariel Derecho, 1989. Barcelona, pp. 13 y ss. 3 Vid. Fossas i Espadaler, E. (2008). El principio dispositivo en el Estado autonómico, Revista de Derecho Político, núm. 71-72. pp. 151 y ss.

integral”<sup>3</sup> Doctrinal y jurisprudencialmente, incluso en la vida ordinaria, se reconoce al Estado como "Estado Autonómico".

El Estado Autonómico es una solución sólida respecto al reto paradójico de conjugar las exigencias de la pluralidad y de la unidad<sup>4</sup>. Sin embargo, el Estado Autonómico ha puesto de manifiesto en las últimas cuatro décadas, su excesiva bilateralidad, su excesiva conflictividad, la deficiente participación autonómica en temas que les afecten (fundamentalmente, política europea) y la inexistente cooperación horizontal entre comunidades autónomas<sup>5</sup>.

Respecto a este último punto, el artículo 145 de la CE reconoce la posibilidad de que las comunidades autónomas celebren convenios entre sí, además de los acuerdos de cooperación, siempre bajo la autorización de las Cortes Generales.

Pese a este reconocimiento explícito en la norma, no se hace mención a la cooperación vertical, o lo que es lo mismo, cooperación entre el gobierno central y las diferentes comunidades autónomas. Por ende, nos encontramos ante la situación en la que la Constitución menciona y legitima la cooperación horizontal -entre las diferentes comunidades autónomas- sin decir nada acerca de la vertical.

No parece haber duda acerca de la conflictividad entre el Gobierno central y las diferentes comunidades autónomas. Para ello no hay más que observar, a modo de ejemplo, la problemática entre Cataluña o el País Vasco frente al Estado.

---

<sup>3</sup> Constitución de la República Española. 9 de diciembre de 1931.

<sup>4</sup> Solozábal Echavarría, J. J. (2019). La reforma territorial del Estado constitucional. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 49-64.

<sup>5</sup> Tejada, J. T. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. Revista de Derecho Político, (101), 549-572.

El paso de un Estado completamente centralizado a un Estado de Autonomías en un lapso de tiempo tan breve supuso un verdadero hito. El hecho de que se supiera aunar todas las inquietudes territoriales en un sistema donde se dotara de autonomía a las diferentes regiones que llevaban demasiado tiempo demandando, contribuyó enormemente a la sostenibilidad y supervivencia política del Estado.

El escaso desarrollo de los mecanismos de cooperación con los que cuentan las diferentes entidades territoriales, sumado a su reciente creación y a la ineficiencia del senado con respecto a la cuestión territorial suponen un caldo de cultivo oportuno para contribuir al distanciamiento político entre el Estado y las diferentes comunidades autónomas.

## **2. LA COOPERACIÓN INTERTERRITORIAL**

### **2.1. Precedente normativo**

Respecto a los instrumentos de cooperación interadministrativa, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP), que mantuvo su vigencia hasta octubre de 2016, siendo derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre a la que posteriormente haremos alusión, sirvió de precedente para identificar los presentes mecanismos de cooperación vigentes en el territorio nacional. La LRJAP no enumeró una lista cerrada de los posibles mecanismos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. En su lugar se limitó a fijar la posibilidad de que las distintas administraciones territoriales, siendo estas la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas pudiesen cooperar para el mejor desenvolvimiento en materias en las que exista interrelación competencial.

Así, el artículo 5.1 de dicha norma dispone que: “tanto la Administración General del Estado como la Administración de las CCAA, pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial y con funciones de coordinación o cooperación según los casos”. De este modo, la Administración General del Estado y la Administración de las CCAA pueden crear órganos -de composición bilateral o multilateral- para la cooperación entre ambas en aquellas materias en las que exista interrelación competencial<sup>6</sup>.

Además, la propia LRJAP señala en el artículo 4.1 que las diferentes administraciones territoriales han de actuar y relacionarse de acuerdo con el principio de lealtad institucional. Dicho principio implica un necesario respeto de las competencias de otras Administraciones, en el supuesto de tener competencias propias deberán ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones, facilitarles información y cooperación además de la prestación de asistencia activas para el correcto funcionamiento de las distintas Administraciones.

El deber general de colaboración intergubernamental que obliga recíprocamente tanto al Estado central como a las CCAA. Se trata de un deber constituido, de una parte, por la lealtad institucional, que supone la obligación de comportarse conforme a los criterios de la buena fe en el ejercicio de las propias competencias, respetando las competencias de los demás entes territoriales de manera que se posibilite un funcionamiento coherente del Estado y, de otra parte, por la obligación de auxilio interadministrativo, consistente en la prestación de información, asistencia y cooperación entre las distintas Administraciones para facilitar el ejercicio de sus propias competencias<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> González, J. G. R. (2017). Las conferencias intergubernamentales ¿una solución federal fallida en el estado autonómico español? *Letras Jurídicas*, 21(21).

<sup>7</sup> Vid. ÁLVAREZ CONDE, E. (2008). Curso de Derecho Constitucional, Vol. II, 6a edición, Tecnos, Madrid. p. 487. Igualmente, PÉREZ MEDINA, J. M. (2009). Las relaciones de colaboración entre el

## 2.2. Órganos de cooperación

La existencia de relaciones de cooperación es algo consustancial al Estado autonómico, de la misma manera que sucede en otros Estados de sistema federal cooperativo, donde el entrecruzamiento de competencias del Estado central y los poderes territoriales obliga a actuar de forma conjunta, mediante la celebración de acuerdos que posteriormente habrán de ser ejecutados de conformidad con las competencias de que cada uno disponga en el ámbito respectivo<sup>8</sup>.

Por ello resulta necesario determinar qué mecanismos cumplen con esta función cooperativa. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), ley que derogó la LRJAP antes referida, define en su artículo 145.1 el significado y el alcance de los diferentes órganos de cooperación, según el cual: “Los órganos de cooperación son órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene”.

Todos los artículos que suceden a este precepto muestran los diferentes órganos que la ley contempla, sirviendo esta ley como base que posibilita un desarrollo específico de cada organismo referido. Además, se posibilita la creación de otros órganos siempre bajo la salvedad de que los órganos de cooperación entre distintas Administraciones Públicas en los que participe la Administración General del Estado, deberán inscribirse en el Registro estatal de Órganos e

---

Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19. p. 315.

<sup>8</sup> González, J. G. R. (2013). Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencias de Presidentes. *Revista de Derecho Político*, (86).

Instrumentos de Cooperación para que resulte válida su sesión constitutiva, tal y como expresa el artículo 145.3 de la LRJSP.

### **2.2.1. Conferencias Sectoriales**

El artículo 147 de la LRJSP relativo a las Conferencias Sectoriales, expresa lo siguiente: “La Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla”.

Además, el artículo también señala que: “Las Conferencias Sectoriales, u órganos sometidos a su régimen jurídico con otra denominación, habrán de inscribirse en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para su válida constitución” y que “cada Conferencia Sectorial dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros”.

En cuanto a sus funciones el artículo 148.1 dice que: “Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes”.

Como consecuencia de lo anterior vemos que las Conferencias Sectoriales son órganos de composición multilateral y ámbito sectorial, dicho de otro modo, compuestos por los representantes sectoriales de los diferentes territorios del Estado para la regulación de materias específicas pertenecientes a un sector concreto.



Por otro lado, debe tenerse en cuenta la disposición adicional trigésima de la LRJSP introducida por Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania en la que dispone lo siguiente:

“1. El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y el Ministerio de Política Territorial impulsarán mediante orden ministerial conjunta las medidas necesarias para la creación y el funcionamiento de la Plataforma Digital de Colaboración entre las Administraciones Públicas como instrumento destinado a facilitar las relaciones y el soporte electrónico de los órganos integrantes del sistema de Conferencias Sectoriales y en general de los órganos de cooperación.

2. En aplicación del principio de colaboración, las Administraciones Públicas designarán los Puntos de Contacto correspondientes para atender las diversas funcionalidades de la Plataforma.

3. Reglamentariamente se regulará la configuración y régimen de funcionamiento de la Plataforma que, en cualquier caso, se adaptará a los criterios y directrices que sucesivamente establezca la Conferencia Sectorial de Administración Pública o, en su caso, la Comisión Sectorial de Administración Electrónica como órgano dependiente de aquéllas”.

De esta forma se abre la posibilidad de crear una Plataforma Digital de Colaboración entre las Administraciones Públicas que será de gran utilidad para facilitar las reuniones.

### **2.2.2. Comisiones Bilaterales de Cooperación**

El artículo 153 de la LRJSP establece una definición de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, en virtud del cual, los define como: “órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de

la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla”. Por ello, habrá tantos miembros del Gobierno en representación de la Administración General del Estado, como miembros en representación de las Comunidades Autónomas o Ciudades autónomas cuando corresponda.

Por ejemplo, la comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Comunidad de Galicia, tiene una composición variable en función de los temas a tratar, aunque cuenta con cinco miembros permanentes por parte de cada una de las representaciones.

La presidencia le corresponde a la Administración del Estado mientras que a la comunidad autónoma le corresponde la vicepresidencia. Cada representación estará asistida por un secretario.

En cuanto a las funciones, las comisiones bilaterales de cooperación se encargan de funciones de consulta y adopción de acuerdos cuyo objeto sea la mejora de coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma o a la Ciudad Autónoma que corresponda. Así se puede observar en el artículo 153 de la LRJSP.

Se podrán crear grupos de trabajo para garantizar resultados. En la misma línea de lo que hemos visto hasta ahora, también podrán convocarse y adoptar acuerdos por videoconferencia o por medios electrónicos<sup>9</sup>.

### **2.2.3. Comisiones Territoriales de Coordinación.**

Las Comisiones Territoriales de Coordinación se encuentran reguladas en el artículo 154 de la LRJSP. Estas se crean por proximidad territorial o por concurrir en sus funciones administrativas.

---

<sup>9</sup> *Relaciones de cooperación entre las Administraciones públicas.* (2022, 30 de marzo). Iberley. <https://www.iberley.es/temas/relaciones-cooperacion-entre-administraciones-publicas-61750>

Su objetivo es mejorar la coordinación en la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. Además, el artículo 154 señala que “En función de las Administraciones afectadas por razón de la materia, estas Comisiones podrán estar formadas por:

- a) Representantes de la Administración General del Estado y representantes de las Entidades Locales.
- b) Representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades locales.
- c) Representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales.

Como se extrae de la lectura del artículo, en este tipo de órganos se introducen al debate para la elaboración de acuerdos a las Entidades Locales. Dependiendo del objeto pueden verse involucradas un abanico más amplio de administraciones territoriales.

### **3. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES**

La LRJSP en el artículo 146 también señala a las Conferencias de Presidentes como órganos de cooperación, siendo estas “un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La Conferencia de Presidentes tiene por objeto la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas, estando asistida para la

preparación de sus reuniones por un Comité preparatorio del que forman parte un Ministro del Gobierno, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma.

La Conferencia de Presidentes es el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. Sin embargo, el hecho de que se sitúe en la cúspide no implica que se desinteresen por los demás modelos de cooperación existentes. En su lugar, en la práctica existe una clara intención de coordinarse con el resto de organismos de cooperación interterritorial para una mejor puesta en práctica de los objetivos a alcanzar en el sistema cooperativo. Con el propósito de desatascar y agilizar todos los organismos interterritoriales se establece una interrelación entre los diferentes mecanismos. En la práctica ordinaria es frecuente ver la interrelación entre las Conferencias de Presidentes y las Conferencias Sectoriales.

La Conferencia de Presidentes está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. La primera Conferencia de Presidentes se constituyó el 28 de octubre de 2004 a imagen y semejanza de los órganos de esa naturaleza presentes en los Estados federales<sup>10</sup>. Dada la naturaleza y el nivel político de la Conferencia, su ámbito de actuación es abierto y tiene por finalidad debatir y adoptar acuerdos sobre asuntos de especial relevancia para el sistema autonómico. El vigente Reglamento de funcionamiento fue adoptado en la XXVI Conferencia de Presidentes celebrada el día 13 de marzo de 2022, en la isla de la Palma, sustituyendo al primer reglamento aprobado en la IV reunión (14 de diciembre de 2009) y modificado en el VI encuentro (17 de enero de 2017)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> BOCANEGRA SIERRA, R., HUERGO LORA, A. (2005) La Conferencia de Presidentes. Iustel.

<sup>11</sup> Ministerio de Política Territorial. *Conferencia de Presidentes*. Obtenido de [https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Confer\\_Presidentes.html](https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html)

En el Estado autonómico la auténtica cooperación intergubernamental se desarrolló durante largo tiempo al margen de los órganos institucionalizados. Fundamentalmente ésta se realizó en el ámbito político, mediante negociaciones entre las cúpulas de los principales partidos o en reuniones bilaterales del Presidente del Gobierno con el de cada comunidad autónoma.

La cooperación mediante conferencias intergubernamentales se limitó a cuestiones de alcance menor, siendo las Conferencias Sectoriales el principal instrumento. Tras la última ola reformadora del Estado de las Autonomías, se consagraron en los Estatutos reformados principios e instrumentos de cooperación y se institucionalizaron dos nuevas Conferencias intergubernamentales del máximo nivel: la Conferencia de Presidentes, en el ámbito vertical, y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, en el horizontal<sup>12</sup>.

Parece razonable el papel protagonista que tiene la Conferencia de Presidentes como instrumento de colaboración interterritorial si se evitara cualquier inclinación partidista que pueda influir en su eficacia. Como dijeron Raúl Bocanegra Sierra y Alejandro Huergo Lora: “Aunque el Presidente del Gobierno y todos los Presidentes Autonómicos pertenecen a partidos políticos, el mero hecho de encontrarse al frente de un Gobierno de una Comunidad Autónoma obliga a adoptar una posición institucional [en este tipo de foros] que impide a los Presidentes colocarse en una posición de pura y simple oposición [al Presidente del Gobierno, de partido contrario]”<sup>13</sup>

Como ha sucedido en otros países descentralizados de nuestro entorno, la Conferencia surgió en un primer momento como una iniciativa política del presidente del Gobierno sin ninguna

---

<sup>12</sup> González, J. G. R. (2013). Logros y retos de las conferencias intergubernamentales en España. GIGAPP Estudios Working Papers, 2(30), 1-15.

<sup>13</sup> BOCANEGRA SIERRA, R., HUERGO LORA, A. (2005) La Conferencia de Presidentes. p.28. Iustel.

regulación previa. Y así se sucedieron la I Conferencia, de 28 de octubre de 2004, donde se trataron temas de financiación sanitaria y de participación autonómica en los asuntos de la UE; la II Conferencia, de 10 de septiembre de 2005, exclusivamente sobre financiación sanitaria, y la III Conferencia, de 11 de enero de 2007, acerca de Agua e I+D+I. Ya en la IV Conferencia, de 14 de diciembre de 2009, además de tratar asuntos relacionados con la presidencia española del Consejo de la UE, la violencia de género, el empleo, la economía sostenible, la agricultura, la ganadería y la pesca<sup>14</sup>, y por primera vez, se aprobó un reglamento interno que regía el funcionamiento del órgano<sup>15</sup> y que pretendía, entre otras cosas, dotar de habitualidad las convocatorias de las conferencias. De modo que pudieran celebrarse anualmente. Sin embargo, la voluntad política en los años posteriores fue por otro rumbo. No es hasta la V Conferencia de Presidentes, de 2 de octubre de 2012 hasta que volvieron a reunirse para el estudio de la situación económica española, el impulso de la productividad y la necesaria colaboración autonómica para el impulso de la economía española.

A la V Conferencia de Presidentes no le siguió ninguna hasta el 17 de enero de 2017. De nuevo, una brecha temporal considerable entre la convocatoria anterior y la que le sigue. En la VI Conferencia se reunieron los presidentes autonómicos -con la excepción del País Vasco y Cataluña- el presidente del gobierno y los presidentes de las ciudades de Ceuta y Melilla. En dicha reunión se aprobaron acuerdos en diversas materias. Acuerdos que estaban destinados a fomentar la colaboración en políticas de empleo, en materia de protección civil, en la estrategia nacional frente al reto demográfico, fortalecer el pacto social y político por la educación, desarrollar y

---

<sup>14</sup> García, I. G. (2016). El papel de la norma en la colaboración interterritorial: Propuestas de reforma. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (23), 160-200

<sup>15</sup> Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes. Boletín Oficial del Estado, 305, de 19 de diciembre de 2009.

aplicar de la ley de garantía de la unidad de mercado, administración digital y empleo público, impulsar la tarjeta social, mejorar los mecanismos de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, fomentar la sostenibilidad del estado del bienestar y la reforma de la financiación autonómica, desarrollar la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea -cobrando especial relevancia por la amenaza del Brexit-, actuar frente a la violencia de género y nuevamente modificar el Reglamento de la Conferencia de Presidentes. Esta modificación del Reglamento no va a ser fruto de nuestro análisis pues perdió su vigencia en marzo de 2022.

El transcurso de años sin realizar convocatorias parecía indicar una tendencia al estancamiento de este mecanismo de cooperación. Pese a la manifiesta voluntad de realizar un fortalecimiento del organismo por parte de los presidentes autonómicos y del gobierno reiterada de forma constante a través de la prensa, la práctica habitual de los presidentes parecía ir en sentido contrario. Los años posteriores a la VI Conferencia de presidentes siguieron la práctica habitual de los últimos años, pues no volvieron a reunirse hasta qué en 2020, consecuencia de la COVID-19. La pandemia supuso un duro golpe al sistema sanitario y al conjunto de la economía, de tal forma que resultó imperante coordinarse entre todos los entes territoriales del Estado español para menguar las trágicas consecuencias que dejó esta crisis.

## **4. LA REGULACIÓN DE LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES**

Una vez visto el recorrido histórico de las Conferencias de Presidentes en España y su utilidad, resulta conveniente analizar detenidamente su naturaleza, composición y funciones en base a su reglamento<sup>16</sup>.

El vigente Reglamento de funcionamiento fue adoptado en la XXVI Conferencia de Presidentes celebrada el día 13 de marzo de 2022, en la isla de la Palma, sustituyendo al primer reglamento aprobado en la IV reunión (14 de diciembre de 2009) y modificado en el VI encuentro (17 de enero de 2017).

### **4.1. Preámbulo**

Desde el preámbulo del Reglamento encontramos ciertas novedades que tras la influencia de la COVID-19 se vieron aconsejables y consecuentemente resultaron en su implementación. El propósito fundamental del Reglamento es principalmente facilitar las reuniones entre los participantes, creando oportunidades para un mejor entorno y una mayor disposición de medios para poder implementar en la práctica ordinaria de las futuras conferencias.

Ejemplo de ello se encuentra cuando el reglamento expone en el segundo punto del preámbulo que se facilitará que la Conferencia de Presidentes pueda operar de manera más ágil gracias a la introducción del formato electrónico como forma de participar en sus reuniones. Reconociéndose, la posibilidad de asistir mediante videoconferencia en las sesiones del Comité preparatorio y tal como expone el propio preámbulo, esto supone “un hecho coherente con la naturaleza instrumental

---

<sup>16</sup> España. Ministerio de La Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2022, 2 de abril). Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes. Boletín Oficial del Estado, núm. 79, pp. 44297 a 44303.



de este órgano, que requiere del mayor nivel posible de inmediatez en su funcionamiento”. A pesar de que el formato presencial es la forma de actuar ordinaria, se admite que excepcionalmente se pueda autorizar la participación telemática, se trata pues de una posibilidad que ha demostrado ser de gran utilidad en la gestión de la crisis sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19.

También se señala el segundo punto del preámbulo que la participación mediante medios electrónicos queda condicionada al cumplimiento de las garantías que aseguren la identidad de los participantes y el carácter reservado de las deliberaciones. Estos serían unos requisitos lógicos para el correcto funcionamiento de las reuniones y prevenir ciertas complicaciones que puedan darse.

Durante la COVID-19 se realizaron ya 19 reuniones mediante videoconferencia debido a la imposibilidad del acercamiento presencial. La disposición de estos medios es un claro indicativo del aumento de la frecuencia de las convocatorias. Supone, a fin de cuentas, un método favorecedor del diálogo mediante la utilización de medios diferentes y alternativos a los ordinarios. Otro elemento que refuerza el hecho de dar continuidad a la Conferencia de Presidentes en el presente Reglamento es el establecimiento de dos reuniones que, como mínimo, deberán celebrarse a lo largo del año, frente a la reunión anual que prevé el Reglamento vigente. El Comité preparatorio, por su parte, deberá reunirse cada seis meses, de manera que se convierta en un órgano de diálogo permanente entre los representantes de las distintas Administraciones públicas.

En reglamentos anteriores ya se contemplaban las reuniones periódicas, sin embargo, como ya he señalado anteriormente, en ningún momento se ha seguido este precepto. Por otro lado, la pretensión reglamentaria de querer aumentar a dos las reuniones anuales es un indicativo más de la buena imagen que tienen las diferentes administraciones de este tipo de mecanismos interterritoriales.

Sigue exponiendo el Reglamento en el punto cuarto del preámbulo, apuntando en el mismo sentido que lo expresado anteriormente en lo que respecta a la pretensión de dotar de mayor continuidad a la Conferencia de Presidentes, es la creación de “una Oficina que prestará el apoyo técnico y administrativo a la acción de la Conferencia, el Comité preparatorio y las Comisiones y grupos de trabajo que se constituyan. Ejercerá las labores de secretaría administrativa y cualesquiera otras que se le encomienden por acuerdo de los órganos de la Conferencia”.

Esto supone dar un mayor grado de formalidad a la conferencia, estableciendo medios para poder considerarse más útil y funcional, olvidándose de esta forma de la consideración de las conferencias de presidentes como un foro en el que se debaten nimiedades sin trascendencia real en la práctica.

El mismo reglamento introduce, entre las funciones de la Conferencia de Presidentes, “la facultad de acordar directrices de funcionamiento para las Conferencias Sectoriales. Se trata de una potestad reconocida en términos amplios que pretende que exista margen de maniobra para que los máximos representantes de los Ejecutivos puedan orientar el trabajo de los órganos sectoriales. De forma simétrica, las Conferencias Sectoriales podrán, por unanimidad, solicitar la inclusión de un asunto en el orden del día de la Conferencia de Presidentes, siendo éste un mecanismo que permite elevar algún tema de la máxima trascendencia cuando exista el suficiente consenso en la materia”. De forma que se refuerza una forma de interrelación entre diferentes mecanismos cooperativos en los que materias abordadas por las Conferencias Sectoriales puedan ser trasladadas a la Conferencia de Presidentes.

Mediante el Reglamento se pretende dotar al Senado un papel más protagonista en el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes. Sirviendo de sede a las reuniones y pudiendo, en los términos que establezca su Reglamento, introducir nuevos asuntos en el orden del día. Tal

como establece el Reglamento: “crea el embrión de una mayor relación entre la Cámara Alta y los mecanismos de cooperación interadministrativa”.

Para un análisis pormenorizado del Reglamento de la Conferencia de Presidentes, conviene tener presente las implicaciones de su articulado. Por ello, una vez abordado y dilucidado lo establecido en el preámbulo, a continuación se pondrá en perspectiva los diferentes artículos que componen el reglamento al que hacemos referencia.

#### **4.2. La naturaleza de la Conferencia (art.1)**

El artículo 1. establece que:

“1. La Conferencia de Presidentes es el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

2. La Conferencia de Presidentes y sus miembros actuarán según el principio de lealtad institucional”.

Visto el artículo, resulta oportuno resaltar el principio de lealtad institucional al que ya hemos hecho referencia anteriormente cuando se trató el artículo 4.1 LRJAP. Sin embargo, visto que se hace hincapié y se vuelve a mencionar en el presente reglamento, resulta oportuno ampliar en mayor medida el significado y la trascendencia que trae consigo este término.

Debe entenderse que en parte la lealtad institucional significa ser fiel a unas normas de conducta debidas con respecto a otras administraciones, sino que además hay que mantener una suerte de comportamiento ético o moral en esas relaciones. Supone en definitiva una adhesión interna al contenido constitucional, no sólo un acatamiento normativo. De forma que no se quede únicamente en un respeto, sino que se integre como un valor trascendental a tener presente. No exigiendo a las

Administraciones Públicas fidelidad, sino también lealtad, se les debe exigir lo máximo porque de lo máximo que den en sus relaciones depende el servicio que se presta a millones de ciudadanos, afectando para bien o para mal al interés general<sup>17</sup>.

La lealtad, desde luego, es un comportamiento recíproco, que como tal pacto voluntario, exige que ambas partes se comporten lealmente la una con la otra, y en muy escasas ocasiones se puede exigir lealtad de manera unilateral a una sola de ellas. Se trata de un *do ut des* que adquiere todo su sentido cuando las dos partes cumplen las normas lealmente y que se quiebra cuando una de ellas las incumple de manera injustificada. La lealtad, en definitiva, genera seguridad jurídica y evita la incertidumbre<sup>18</sup>.

#### **4.3. La composición de la Conferencia (art. 3)**

El artículo 3 establece que:

“1. La Conferencia de Presidentes estará compuesta por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla. Participará también, con voz pero sin voto, la persona titular del Ministerio competente en materia de cooperación territorial.

2. La asistencia a las reuniones de la Conferencia es indelegable y no cabe la sustitución, salvo en los casos en los que, de acuerdo con lo previsto en las respectivas normativas autonómicas, un Consejero ejerza temporalmente las funciones de Presidente Autonómico.

---

<sup>17</sup> Alonso, A. G. (2008). La lealtad institucional como principio de relación entre las administraciones públicas. p. 250 *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, (4).

<sup>18</sup> Alonso, A. G. (2008). La lealtad institucional como principio de relación entre las administraciones públicas. p. 252. *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, (4).

3. Cuando el orden del día lo aconseje, los Presidentes podrán acudir acompañados, en calidad de asesor, por un miembro de su respectivo Gobierno.

También podrán ser convocados, con la condición de invitados, representantes de asociaciones e instituciones directamente afectadas por algún punto del orden del día.

4. Asistirá a las reuniones, con voz pero sin voto, el Secretario General de la Conferencia de Presidentes”.

De admitir la posibilidad de realizar una delegación, cosa que el reglamento rechaza, supondría admitir la posibilidad de que los Presidentes Autonómicos deleguen en otros miembros de sus respectivos gobiernos la participación en la Conferencia impidiendo distinguir a esta de los otros instrumentos cooperativos actualmente insistentes (Conferencias Sectoriales). Igualmente, impediría configurar la Conferencia como órgano político de cooperación al máximo nivel, pues esa «supremacía política» sólo la garantiza la presencia en la Conferencia de los Presidentes de Gobierno. A mayor abundamiento, esa posibilidad daría lugar a una composición desigual de la Conferencia, a la que unos Presidentes acudirían y otros se limitarían a enviar delegados. A la larga, y con el fin de no devaluar su propia presencia, todos los Presidentes optarían por delegar su participación, condenando de ese modo a la Conferencia al más absoluto de los fracasos.

Otro asunto de especial relevancia es el que afecta a las implicaciones que tiene la inasistencia a la Conferencia de Presidentes. Para ello, cuando el apartado segundo del artículo establece que: “La asistencia a las reuniones de la Conferencia es indelegable y no cabe la sustitución, salvo en los casos en los que, de acuerdo con lo previsto en las respectivas normativas autonómicas, un Consejero ejerza temporalmente las funciones de Presidente Autonómico” deja claro que en principio la asistencia es indelegable, salvo en supuestos excepcionales. Sin embargo, no entra a

valorar lo que sucede en caso de inasistencia. El Reglamento no menciona nada sobre esta cuestión, de forma que en los últimos años se ha venido dando un debate doctrinal acerca del planteamiento de la posibilidad de que se establezca una previsión legal de obligatoriedad de asistencia a las reuniones dentro del Reglamento regulador del funcionamiento de la Conferencia de Presidentes.

Para autores como la profesora Zulima Pérez Seguí, en uno de sus escritos señala que debe tenerse presente uno de los principios que rige las relaciones de cooperación, el principio de “voluntariedad de las relaciones”. En virtud de este principio, la cooperación es siempre voluntaria y se desprende de la autonomía política que gozan las instancias que cooperan, por tanto, no se puede imponer. En este sentido, resulta imprescindible para el buen funcionamiento de la cooperación que las partes estén dispuestas a cooperar, que se perciban los beneficios de hacerlo<sup>19</sup>.

En el mismo sentido señala el profesor Javier Tajadura Tejada cuando en uno de sus escritos relacionados con el asunto expone que las Conferencias se configuran como “órganos políticos, sin competencias propias y sin facultades para la adopción de actos jurídicos vinculantes, cuyo principio básico es la búsqueda de acuerdos y el logro de amplios consensos sobre problemas generales del Estado, no parece posible introducir en su régimen jurídico el elemento coactivo”.

Sin embargo, cuando entra a valorar la constitucionalidad de la obligatoriedad de la asistencia en una futura previsión normativa, expone de una forma muy apropiada, que “la obligatoriedad encontraría un fundamento constitucional indiscutible en el principio de lealtad federal”. Principio que implica no la caracterización de las relaciones entre Estado central y Comunidades Autónomas como si de una vecindad aislada se tratara, sino que exige la cooperación, así como las atenciones

---

<sup>19</sup> i Seguí, Z. P. (2012). La cooperación horizontal en el Estado Autonómico: situación actual y propuestas de futuro. In *La solidaridad en el Estado autonómico* (pp. 325-344). Fundación Profesor Manuel Broseta.

recíprocas, del mismo modo que predica el principio de lealtad institucional (este sí contemplado reglamentariamente).

Las relaciones políticas entre el Estado central y los Estados miembros están determinadas mediante una relación de confianza mutua. Es, por el contrario, la inasistencia, esto es, la ausencia injustificada de un Presidente Autonómico, la que carece, por completo, de apoyo constitucional. El principio de autonomía política no es absoluto. No cabe ampararse en él para negarse a participar en los instrumentos de cooperación interterritorial. Dicha conducta, cuyo único resultado es provocar un perjuicio al normal y eficaz funcionamiento del Estado, no puede ampararse nunca en el legítimo ejercicio de la autonomía sino en un claro uso abusivo de esta. Abuso del derecho proscrito por nuestro ordenamiento<sup>20</sup>.

Este asunto ha sido uno de los más preocupantes hasta la fecha, principalmente por la inasistencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña y del País Vasco a la VI convocatoria de la Conferencia. Además, por lo que respecta a las conferencias horizontales, País Vasco tampoco participó en ellas. Sin embargo, en los últimos años, a raíz de la pandemia y de las diferentes formas de facilitar las reuniones, como es el uso de videoconferencias, este problema parece disiparse paulatinamente, al menos hasta que se vuelva a ver un desinterés por parte de alguna Comunidad Autónoma en formar parte de estas reuniones. De darse esto último el problema volvería a estar presente. Por el momento no se ha querido dar respuesta a las implicaciones que tendría la inasistencia, prefiriendo guardar silencio respecto a este asunto. Por el contrario, lo que se ha venido haciendo en los últimos años no es tratar de castigar la inasistencia, sino que se ha buscado la posibilidad de que la

---

<sup>20</sup> Tejada, J. T. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, (101), 549-572.

inasistencia nunca se dé facilitando la posibilidad de reunirse y creando un interés mayor en formar parte de estas convocatorias por parte de cada ente territorial español.

También establece el artículo 3 que los presidentes pueden ir acompañados de un asesor. Respecto a este punto, siempre deben ser los presidentes los sujetos imprescindibles y fundamentales de las reuniones. El hecho de que se dé la presencia de varios asesores o que intervengan ocupando el espacio que le correspondería al presidente, sea este autonómico o estatal se asimilaría más a una sustitución, aunque se dé la presencia del presidente. Pues como bien sabemos, es un encuentro entre presidentes autonómicos con el presidente del Estado y cualquier inferencia de otros agentes podría desnaturalizar al organismo cooperativo en cuestión.

#### **4.4. Las funciones de la Conferencia (ar.2)**

En virtud del artículo 2 relativo a las funciones de la Conferencia:

- “1. Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal o que afecten a los intereses o al ámbito competencial de diversas comunidades autónomas, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías, que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico.
2. Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía.
3. Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de cooperación.
4. Acordar su Reglamento y las normas internas de funcionamiento.



5. Adoptar, mediante acuerdo, directrices de funcionamiento para las Conferencias Sectoriales.
6. Las demás funciones que se le atribuyan por ley o que, de acuerdo con ésta, se incorporen en su Reglamento.
7. Encomendar a las Conferencias Sectoriales la realización de los Acuerdos adoptados en la Conferencia, así como evaluar el grado de cumplimiento de las encomiendas anteriores”.

Podemos concluir que su función principal es el debate y la elaboración de Acuerdos o Recomendaciones (establecidos en el artículo 7) respecto a temas en los que se comparten competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Como se ha señalado con anterioridad, los Acuerdos y Recomendaciones no son jurídicamente vinculantes, más bien son un compromiso político que vincula a las partes firmantes y cuyo cumplimiento se supedita al principio general del Derecho de la buena fe. Además, pueden elaborar su propio reglamento así como las directrices de funcionamiento para las Conferencias Sectoriales junto con las encomiendas de realización de los Acuerdos a este último órgano.

También se observa en sus funciones una mayor interrelación con las Conferencias Sectoriales, creando un entorno de coordinación en el que una se interrelaciona con la otra para dar efectividad a los Acuerdos. Se posibilita el hecho de que a través de las Conferencias de Presidentes se pueda orientar el trabajo de los órganos sectoriales. Mientras que las Conferencias Sectoriales podrán solicitar la inclusión de un asunto en el orden del día de la Conferencia de Presidentes, siendo éste un mecanismo que permite elevar algún tema de la máxima trascendencia cuando exista el suficiente consenso en la materia.

#### **4.5. Convocatoria de la Conferencia (art.4 y 5)**

En virtud del artículo 4:

1. La Conferencia de Presidentes se reunirá al menos dos veces al año.
2. La Conferencia será convocada por el Presidente del Gobierno, por propia iniciativa o a petición del Comité preparatorio o diez Presidentes de comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía.
3. La convocatoria de la Conferencia incluirá el orden del día, la documentación, la fecha y el lugar de la reunión y deberá remitirse con al menos veinte días naturales de antelación. Por razones de urgencia debidamente motivadas este plazo podrá reducirse.
4. La sede de la Conferencia es el Senado, sin perjuicio de que sea posible que celebre sus reuniones en el territorio de cualquier comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía. Corresponderá al Comité preparatorio determinar la sede de la reunión.
5. Será posible, por razones excepcionales y previa autorización del Comité preparatorio, participar por medios electrónicos, siempre que los miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter reservado de sus deliberaciones.

La fijación de dos convocatorias anuales muestra una clara disposición al uso de este mecanismo de cooperación, sin embargo, desde su creación no ha sido frecuente la convocatoria de reuniones anuales excepto durante la crisis provocada por la pandemia.

Por otro lado, el artículo 5 relativo al Orden del día destaca por la consideración de la conveniencia de no fijar de modo rígido el Orden del día, por no considerarse adecuado circunscribir un posible debate político a la necesidad de seguir un orden de temas formalizado. Por ello, en la práctica, se ha apuntado más a una Agenda de trabajo que a un orden del día<sup>21</sup>.

El orden del día debe fijarlo el comité preparatorio “con la conformidad de su Presidente y de diez comunidades autónomas o ciudades con Estatuto de Autonomía” tal y como establece el artículo 5. Se reconoce la posibilidad de que determinados sujetos puedan incluir cuestiones en el orden del día. Esos sujetos son el Presidente del Gobierno, el Senado, en los términos que establezca su Reglamento, la mayoría de los representantes del conjunto de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía y las Conferencias Sectoriales, por acuerdo unánime de todos los miembros con derecho a voto. Sin embargo, le corresponde nuevamente al Comité preparatorio, el examen previo de los asuntos a incluir en el orden del día así como la preparación de la documentación necesaria para su debate. Además, con el voto afirmativo del Presidente del Gobierno y diez comunidades autónomas o ciudades con Estatuto de Autonomía, el Presidente del Gobierno o un tercio de los Presidentes Autonómicos podrán solicitar en cualquier momento la inclusión de nuevos asuntos en el orden del día por razones de urgencia.

En cuanto su funcionamiento, las reuniones serán a puerta cerrada, pero esto no quita el deber de dar publicidad a los Acuerdos y a las Recomendaciones adoptadas.

---

<sup>21</sup> Ridao, J. (2021). Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid-19. Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG, (2), 2.

#### 4.6. Conclusiones finales del reglamento actual

Se debe tener presente que estamos ante un foro de encuentro entre altos responsables políticos, lo que requiere interpretar de forma flexible los aspectos formales de la actividad del órgano: convocatoria, orden del día, uso de la palabra, sistema de adopción de acuerdos, procedimiento de votación, elaboración de actas, etc.

Podría afirmarse que la característica más llamativa de este órgano es quizás la ausencia de una regulación jurídica y, por lo tanto, la falta de criterios previos establecidos y reconocibles sobre su régimen de convocatoria, quórum, fijación del orden del día, ámbito temático de trabajo o régimen de adopción de acuerdos, que son los contenidos más significativos y habituales en las normas reglamentarias de los órganos pluripersonales, pero que no se encuentran absolutamente precisados en el caso de este órgano. Se ha argumentado que esta aparente indeterminación es debida a que un órgano con esta composición y objetivo debe contar con unas pautas de trabajo y de debate marcadamente flexibles e incluso, a veces, dotadas de una cierta informalidad. La ausencia de una regulación exhaustiva se justificaría, por tanto, por su elevado rango jerárquico e institucional, que aconsejaría la no existencia de límites formales a los debates, ya que la misma existencia de estas reglas podría obstaculizar su trabajo hasta incluso ser percibidas como inadecuadas y contradictorias para desempeñar el papel que se pretende que tenga la Conferencia<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Ridao, J. (2021). Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid-19. Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG, (2), 2.

## 5. LA COOPERACIÓN INTERTERRITORIAL DURANTE LA PANDEMIA

Cuando comenzó la pandemia, en un primer momento se pretendió solventar la crisis sanitaria exclusivamente mediante la actividad del Gobierno Central. No es hasta la última fase del primero de los estados de alarma declarados<sup>23</sup>, cuando las comunidades autónomas adquirieron el protagonismo que no habían tenido en un principio.

Principalmente al inicio de la pandemia del COVID-19 algunas comunidades autónomas adoptaron medidas unilaterales sin coordinarse con el Gobierno central. Ejemplo de ello fueron los cierres perimetrales, la paralización de las actividades económicas o limitaciones a la movilidad nocturna.

Estas decisiones unilaterales generaron un clima de inestabilidad y reproches entre administraciones nada favorecedor de cara a la cooperación interterritorial. Debe tenerse en cuenta que la gestión de la pandemia COVID-19 era compartida entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos. La consideración de la competencia compartida tiene su anclaje constitucional, a modo de ejemplo y entre las muchas competencias involucradas en la gestión de la pandemia, cuando ésta muestra la exclusividad competencial del Estado sobre “las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica”<sup>24</sup>. Mientras que las comunidades autónomas tienen a su vez competencias en materia sanitaria, como la gestión de los servicios sanitarios

---

<sup>23</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. pp.3-8. Boletín Oficial del Estado, núm. 67 de 14 de marzo de 2020.

<sup>24</sup> Constitución española. (1978). Artículo 149.1.13ª. Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

públicos, la planificación y ejecución de medidas preventivas y la gestión de las alertas sanitarias en su territorio, entre otras<sup>25</sup>.

En una situación de crisis, se observa la relevancia de los mecanismos de cooperación interterritorial, la búsqueda del bien común mediante la coordinación y la cooperación resultó imprescindible en la pandemia. Desde 2017 no se volvió a convocar ninguna Conferencia de presidentes hasta el año 2020, el año de la pandemia. Resulta curioso ver como desde el 15 de marzo de 2020 hasta el 13 de marzo de 2022, han tenido lugar 20 conferencias de presidentes frente a las 6 habidas desde el año 2004. Este hecho evidencia el protagonismo de la cooperación interterritorial en situaciones críticas.

Esta preocupación por el fortalecimiento de unas relaciones de cooperación sólida se plasmó en la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regulaba el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad.

En esta Orden<sup>26</sup>, tal y como se muestra desde la exposición de motivos, se establecía un proceso de desescalada dividida en tres fases y esta se haría de forma “gradual, asimétrico, coordinado con las comunidades autónomas y adaptable a los cambios de orientación necesarios en función de la evolución de los datos epidemiológicos y del impacto de las medidas adoptadas”.

Se establecía un proceso de gobernanza conjunta o cogobernanza entre el Ministro de Sanidad y las comunidades y ciudades autónomas en el que según dice la Orden: “ambas instituciones actuarán en permanente diálogo bajo los principios de cooperación y colaboración”.

---

<sup>25</sup> Constitución española. (1978). Artículo 148.1.21ª. Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>26</sup> Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad. núm. 123, de 03 de mayo de 2020

Más indicativos de la cooperación interterritorial vivida en la pandemia fue mediante la posibilidad de que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla pudieran trasladar al Ministerio de Sanidad propuestas específicas de desescalada en sus territorios, así como plantear alguna actividad no contemplada entre las actividades permitidas en las diferentes fases.

Sin embargo, no podríamos hablar de una cooperación ideal o perfecta, pues la participación autonómica quedaba limitada a un rol meramente propositivo, este alcance limitado de participación se debió a la voluntad del Gobierno de evitar gradualmente un desplome abrupto del estado de alarma, sin desistir de hacer uso de los poderosos resortes conferidos por esa situación excepcional<sup>27</sup>.

Si bien la Conferencia de Presidentes no fue ideal, la Conferencia llevada a cabo el día 31 de julio de 2020, ya sin la vigencia del primer estado de alarma —la número 23 en total— resultó ser de utilidad pues se realizaron varios Acuerdos además de lo más importante de la reunión, debatir y determinar los mecanismos de distribución de los fondos europeos destinados a luchar contra los efectos de la pandemia, aunque ello más adelante sería concretado normativamente, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en diversas conferencias sectoriales.

El intento de que la Conferencia tuviera una única voz con legitimidad general, encarnada por el Estado, no dio sus frutos como consecuencia la imposibilidad de adoptar decisiones ejecutivas, además de por su carácter informal (sin un orden del día predefinido, ni trabajos preparatorios, ni conclusiones ni propuestas de acuerdos), y con unos contenidos no solo discutibles en algunos casos sino también conocidos de antemano a través de los medios de comunicación. Con lo que

---

<sup>27</sup> Ridao, J. (2021). Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid-19. (p.8). *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG*, (2), 2.

tanto su peso político como su eventual potencial integrador se ha resentido claramente, pese a la trascendencia de algunos de los temas tratados como podría ser el reparto de los fondos europeos ya aludido<sup>28</sup>.

Es innegable que en el transcurso de la pandemia se requirió una actuación conjunta, coordinada eficaz y veloz debido al rápido desarrollo del virus. La pandemia evidenció la necesidad de reforzar los instrumentos de cooperación una vez visto que su desarrollo en España es ampliamente mejorable.

### **5.1. La última reunión**

Una vez analizada la situación del estado autonómico y sus sistemas de cooperación institucional durante la pandemia del COVID-19, resulta necesario recordar que ésta no ha sido la única gran preocupación del Estado. La crisis económica del euro y las crisis políticas debidas a la conflictividad entre diferentes nacionalismos han supuesto algunas de las preocupaciones fundamentales del Estado autonómico. En la actualidad, debe ponerse el foco en una potencial crisis provocada por la guerra en Ucrania ya sea por su implicación económica (por lo que respecta fundamentalmente al comercio ucraniano y ruso), política o humanitaria.

Así se ha entendido desde el Gobierno y muestra de ello es la XXVI Conferencia de Presidentes, la última realizada hasta la fecha. En esta conferencia se puso como objetivo acordar una postura común con respecto a la invasión rusa de Ucrania. Principalmente la cooperación territorial debía darse en torno a la ayuda humanitaria, comprometiéndose todas las autonomías a prestar esa ayuda humanitaria y acogimiento de los afectados por la guerra. Así, el Gobierno dotaría de recursos

---

<sup>28</sup> Ridao, J. (2021). Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid-19. pp. 35-43. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG*, (2), 2.



económicos a las comunidades autónomas para posibilitar la acogida. De esta forma se han habilitado miles de plazas de acogida por parte del Estado y de las comunidades autónomas. También se puso en relieve el hecho de articular una respuesta organizada ante la problemática de la crisis energética sobrevenida como consecuencia del conflicto ruso y finalmente, como ya es común en las diferentes convocatorias de las conferencias, desmarca la necesidad de lograr un acercamiento en lo que respecta al reparto de los fondos europeos.

Esta vigesimosexta Conferencia fue realizada en la isla de La Palma. Fue la primera reunión presencial convocada desde la pandemia. La localización de la Conferencia de Presidentes tuvo un significado político superlativo debido a la proximidad del desastre natural ocasionado en la isla debido a la erupción del volcán de Cumbre Vieja, desastre natural ante el que se mostró una sensibilidad y un compromiso cooperativo que debería ser de ejemplo a los próximos acuerdos por plasmar en las futuras conferencias.

## **6. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL EN ESPAÑA**

En España falta de una adecuada previsión constitucional que fomente este tipo de relaciones. En este sentido, aunque el artículo 145.2 de la CE previó las relaciones de colaboración horizontal entre las CCAA con aparente libertad, la falta de voluntad política de los entes autonómicos, consecuencia de la ausencia de una tradición de cooperación territorial en España ha supuesto que no tenga suficiente trascendencia en la praxis ordinaria de las comunidades autónomas.

La aparente voluntad de las Comunidades Autónomas durante la última gran ola de reformas de los Estatutos de Autonomía, entre los años 2004 y 2011, donde todo parecía apuntar a la consideración de un cambio de tendencia en las relaciones horizontales de cooperación no fueron suficiente para instaurar un modelo eficaz de relaciones de cooperación de ámbito horizontal.

Si bien, el principio de cooperación tuvo acceso al bloque de la constitucionalidad a través de los nuevos Estatutos y de otra parte, han aparecido, por voluntad de las propias CCAA, nuevos escenarios para la colaboración mutua no han hecho posible que se mantenga este mecanismo cooperativo actuando de forma eficaz hasta la fecha.

La primera Conferencia de Presidentes Autonómicos fue la celebrada entre Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Castilla y León y Aragón, que actuó de Comunidad anfitriona. En esta reunión se acordó dar continuidad a estos Encuentros para profundizar en el desarrollo autonómico. De ese modo, se introduce en el Estado autonómico una institución para la cooperación horizontal multilateral similar a las existentes en otros Estados federales.

A partir de ahí se suceden con rapidez nuevos Encuentros en Sevilla (20 de octubre de 2008), Valladolid (23 de febrero de 2009), Valencia (29 de junio de 2009), Barcelona (16 de noviembre de 2009) y Palma de Mallorca (8 de marzo de 2010), ciudad esta última donde ya se inicia la ampliación al resto de comunidades autónomas con la incorporación de La Rioja y Castilla La Mancha<sup>29</sup>. En este último encuentro celebrado en Palma de Mallorca se acordó denominar a las reuniones entre los presidentes autonómicos como “Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”. El 21 de marzo de 2011, se celebró en Santander la I Conferencia de Gobiernos de CCAA.

La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, pudo ser un gran acercamiento a la cooperación horizontal, pero la ausencia de un foro fortalecido e institucionalizado de relaciones al más alto nivel, entre los presidentes de las comunidades autónomas, sin la participación el

---

<sup>29</sup> De Pedro Bonet, X. (2010). La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Informe Comunidades Autónomas, 94.

Estado sigue siendo una de los objetivos a futuro por parte de los entes territoriales del Estado<sup>30</sup>. Tanto es así que actualmente se ha perdido el interés por dar continuidad a este tipo de reuniones, por lo que todo parece apuntar que en los próximos años no se pretende dar continuidad a las Conferencias de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, del mismo modo que no se pretende dar continuidad al modelo cooperativo en su vertiente horizontal.

## **7. LAS CONFERENCIAS DE PRESIDENTES EN EL DERECHO COMPARADO**

Si partimos de la experiencia de otros Estados, puede hablarse de dos modelos posibles de Conferencia: el primer modelo se trata de la constituida por los presidentes regionales, por propia iniciativa y sin participación del Estado, a esto se le reconoce como órgano de cooperación horizontal. Ejemplo de este tipo de cooperación lo encontramos en la Asociación Nacional de Gobernadores, en Estados Unidos. A través de este órgano, carente de reconocimiento constitucional ni legal alguno, los responsables de los Estados ponen en común experiencias e iniciativas y adoptan acuerdos políticos conjuntos que, una vez al año, trasladan al presidente, que participa como invitado en una de las dos reuniones que celebran anualmente<sup>31</sup>.

En otros casos, como el del Canadá, a pesar de contar también con un órgano de cooperación horizontal, cobra mayor relevancia la Conferencia de Primeros Ministros. Esta es convocada a iniciativa del Estado federal o central, esta conferencia responde a lo que doctrinalmente se conoce como órgano de cooperación vertical. La primera Conferencia de Primeros Ministros se celebró

---

<sup>30</sup> i Seguí, Z. P. (2012). La cooperación horizontal en el Estado Autonómico: situación actual y propuestas de futuro. In *La solidaridad en el Estado autonómico* (pp. 325-344). Fundación Profesor Manuel Broseta.

<sup>31</sup> Ridao, J. (2021). Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid-19. (p.28). *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG*, (2), 2.

en 1944, aunque previamente se habían celebrado tres Conferencias Interprovinciales desde 1864. Sin embargo, como sucede en la mayoría de los estados descentralizados, no se encuentra desarrollada por la Constitución Canadiense. La Conferencia de Primeros Ministros ha cobrado una importancia singular en la resolución de conflictos y búsqueda de acuerdos hasta el punto de que la doctrina ha denominado al federalismo canadiense más “de ejecución” que de tipo cooperativo<sup>32/33</sup>.

Por su parte, en Alemania, el modelo institucionalizado de cooperación federal pivota en torno a dos instituciones, una vertical y otra horizontal: de un lado, la reunión de los presidentes de los Länder, y de otro, las reuniones de estos con el Canciller Federal. En ambos casos, se trata de dos órganos políticos informales que no forman parte de la estructura del Estado y que se encuentran escasamente normados. La única referencia normativa que existe en el Derecho alemán se refiere a la reunión de los presidentes de los Länder con el Canciller Federal en el artículo 31 del Reglamento del Gobierno Federal, de 11 de mayo de 1951, según el cual “Los miembros presidentes de los Gobiernos de los países federados (Gobiernos de Länder) deben ser invitados por el Canciller Federal personalmente varias veces al año para celebrar conversaciones conjuntas con el Gobierno Federal, con el fin de debatir sobre cuestiones políticas, económicas, sociales y financieras importantes y contribuir mediante contactos personales a una política unitaria, recíprocamente comprensiva, en la Federación y en los países federados”<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Pineda, R., Agulló, D. R., Fernández, A. Gabutti, S., García, A., González, MA. (2004) Conferencia de Presidentes: modelos y prácticas en derecho comparado. (pp. 10-13) Instituto Nacional de la Administración Pública.

<sup>33</sup> Donald V. Smiley y Donald L. Watts. *Intrastate Federalism in Canadá* (1985), University of Toronto Press, Toronto.

<sup>34</sup> (34) Reglamento de Organización y Funcionamiento del Gobierno Federal de 11 de mayo de 1951. (2021). *Documentación Administrativa*, (216-217). <https://doi.org/10.24965/da.i216-217.5118>

En realidad, el sistema de relaciones cooperativas en el modelo federal alemán se sustenta en la Conferencia de los Presidentes de los Länder (Ministerpräsidentenkonferenz), a pesar de no encontrarse regulada por ninguna norma. Esta institución ha conseguido un mayor grado de institucionalización que la Conferencia de los Länder con la Federación y se ha consagrado como un instrumento útil para el funcionamiento armónico y eficiente del Estado alemán. Así pues, el caso alemán puede ser considerado intermedio, ya que surge por propia iniciativa de los Länder, pero en una segunda fase articula sus reuniones con el Gobierno federal.

Volviendo a España, el hecho de que la cooperación interterritorial sea una iniciativa vertical y no un instrumento surgido de una necesidad sentida por las CCAA, como lo fue en su origen en Alemania o Estados Unidos, está dificultando notablemente, la consolidación de un sistema de cooperación horizontal fuerte<sup>35</sup>.

De forma que los mecanismos de cooperación del Estado español tienen un parecido mayor con el modelo canadiense que con el estadounidense si nos fijamos en el origen de los mismos. Sin embargo, ambos países mostraron interés en un acercamiento a la cooperación horizontal. En particular, en el caso de España, la tendencia surgida a finales de la primera década de los dos mil evidencia un interés político por reforzar los mecanismos de cooperación horizontal. De esta forma se busca que el sistema se sustente en ambos modelos de cooperación, tanto vertical como horizontal, tal y como sucede en países como Alemania. A pesar de ello, tal y como hemos indicado con anterioridad, este interés por reforzar la cooperación horizontal se ha ido desvaneciendo con el paso de los años y actualmente no parece haber interés en tener presente esta figura.

---

<sup>35</sup> González, J. G. R. (2017). Las conferencias intergubernamentales ¿una solución federal fallida en el estado autonómico español? p.28. Letras Jurídicas, 21(21).

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitucional, Ariel Derecho, 1989. Barcelona, pp. 13 y ss. 3 Vid. Fossas i Espadaler, E. (2008). El principio dispositivo en el Estado autonómico, *Revista de Derecho Político*, núm. 71-72.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2019). La reforma territorial del Estado constitucional. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*.
- Tejada, J. T. (2018). La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, (101),
- González, J. G. R. (2017). Las conferencias intergubernamentales ¿una solución federal fallida en el estado autonómico español? *Letras Jurídicas*, 21(21).
- Vid. ÁLVAREZ CONDE, E. (2008). *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. II, 6a edición, Tecnos, Madrid. Igualmente, PÉREZ MEDINA, J. M. (2009). Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19.
- González, J. G. R. (2013). Estado autonómico, cooperación intergubernamental y Conferencias de Presidentes. *Revista de Derecho Político*, (86).
- BOCANEGRA SIERRA, R., HUERGO LORA, A. (2005) *La Conferencia de Presidentes*. Iustel.
- González, J. G. R. (2013). Logros y retos de las conferencias intergubernamentales en España. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 2(30).
- García, I. G. (2016). El papel de la norma en la colaboración interterritorial: Propuestas de reforma. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (23),
- Alonso, A. G. (2008). La lealtad institucional como principio de relación entre las administraciones públicas. *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, (4).
- i Seguí, Z. P. (2012). La cooperación horizontal en el Estado Autonómico: situación actual y propuestas de futuro. In *La solidaridad en el Estado autonómico- Fundación Profesor Manuel Broseta*.
- Ridao, J. (2021). Carencias y problemáticas de las relaciones de colaboración entre el estado y las comunidades autónomas durante la gestión de la covid-19. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG*, (2), 2.

- De Pedro Bonet, X. (2010). La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Informe Comunidades Autónomas, 94.
- Pineda, R., Agulló, D. R., Fernández, A. Gabutti, S., García, A., González, MA. (2004) Conferencia de Presidentes: modelos y prácticas en derecho comparado. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Donald V. Smiley y Donald L. Watts. Intrastate Federalism in Canadá (1985), University of Toronto Press, Toronto.
- González, J. G. R. (2017). Las conferencias intergubernamentales ¿una solución federal fallida en el estado autonómico español?. Letras Jurídicas, 21(21).