

# Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa

**José María Pérez Medina**

Ex director general de Cooperación Autonómica y Local, y ex subdirector general de Asuntos Relacionados con la Unión Europea y de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas

## **Dynamics of the Sectoral Conferences. Between Intergovernmental Relations and Administrative Cooperation**

**ABSTRACT** The Spanish Constitution of 1978 faced the traditional Spanish territorial problem through the recognition of a political autonomy that could be reached by nationalities and regions. The result has been a political system with a high level of decentralization. At the root cause were the special needs of some territories who were looking for a bilateral relationship with the central administration, but finally decentralization spread and the whole of the country was split into 17 autonomous territories. As an effect, multilateralism became the priority, and the system was leading to a federalizing development. Several federal instruments were adopted, and the political model seemed to turn into a functional federalism. However, this evolution has not prospered, and in these pages an explanation is sought. The Sectorial Conferences, considered as the main tool for intergovernmental cooperation, are analyzed through the dynamic of their meetings and the evaluation of their tasks. This analysis provide two ideas about the problems the system generates: How a centralized power is going to adapt itself to a new decentralized system forgetting its previous position of superiority, and in parallel to how the Autonomous Communities are going to assume their full responsibility overcoming their political dependence on the central power.

**KEYWORDS** intergovernmental relations; federalism; Regional state; sectoral conferences; State of Autonomies; decentralization; administrative cooperation; administrative coordination.

**RESUMEN** La Constitución española de 1978 abordó el problema territorial español mediante el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. El resultado fue un sistema político fuertemente descentralizado. En su origen la nueva organización atendió las necesidades de determinados territorios con una lógica bilateral, pero finalmente la descentralización se extendió a todo el territorio con la creación de 17 Comunidades. El

---

Artículo recibido el 16/04/2020; aceptado el 02/06/2020.

efecto fue priorizar la multilateralidad y una posible vía de desarrollo federal. Así se fueron incorporando al funcionamiento práctico diferentes instrumentos federales que parecían dirigir el modelo hacia un federalismo funcional. Sin embargo, esta evolución no ha prosperado, y en estas páginas se busca una primera explicación. Para ello, se analiza el funcionamiento práctico de las conferencias sectoriales, el principal instrumento de cooperación intergubernamental, valorando la dinámica de sus reuniones y el cumplimiento de sus funciones. Este análisis aporta algunas ideas sobre dos obstáculos paralelos: la adaptación del poder central al sistema descentralizado olvidando su anterior superioridad institucional, y las dificultades de las Comunidades Autónomas para asumir su plena responsabilidad superando su dependencia política del poder central.

**PALABRAS CLAVE** relaciones intergubernamentales; federalismo; Estado regional; conferencias sectoriales; Estado autonómico; descentralización; cooperación administrativa; coordinación administrativa.

Después de cuarenta años de funcionamiento del modelo autonómico español creado a partir de la Constitución de 1978, el sistema de organización territorial se encuentra expuesto a todo tipo de críticas. Desde diversas posiciones se cuestiona su idoneidad, se expresa insatisfacción con su evolución y se formulan todo tipo de propuestas encaminadas a su reforma, relectura o incluso, algunas, a su supresión. Las condiciones históricas, las diferentes identidades colectivas, el plurilingüismo, el papel de los partidos políticos, las desigualdades territoriales de bienestar social, las heterogéneas aspiraciones de la población de cada comunidad autónoma, no facilitaron, ni facilitan ahora, el desarrollo de un sistema donde las diferencias encuentren acomodo y reconocimiento y en el que las comunidades se integren de forma satisfactoria en un sistema que durante cuarenta años ha merecido una valoración ciudadana positiva y que ha colmado las expectativas colectivas de dichas comunidades.

El modelo autonómico ha tenido una lenta gestación y ha estado sometido a un proceso permanentemente en construcción. Existen aún diferentes elementos pendientes de concreción, que en buena parte coinciden con los que la Comisión para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico fue identificando durante 2018.<sup>1</sup> Así, la poca claridad competencial y de respon-

---

1. *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones*, n.º 372, de 15 de noviembre de 2017, y sucesivos, en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?\\_piref73\\_7498063\\_73\\_1339256\\_1339256.next\\_page=/wc/servidorCGI&oriIC=S&CMD=VERLST&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU12&FMT=PUWTXLGE.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=\(D\).PUBL.+%26+\(CONGRESO\).SECC.+%26+\(COMISION-PARA-LA-EVALUACION-Y-LA-MODERNIZACION-DEL-ESTADO-AUTONOMICO\).ORSE](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?_piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/servidorCGI&oriIC=S&CMD=VERLST&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU12&FMT=PUWTXLGE.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=(D).PUBL.+%26+(CONGRESO).SECC.+%26+(COMISION-PARA-LA-EVALUACION-Y-LA-MODERNIZACION-DEL-ESTADO-AUTONOMICO).ORSE).

sabilidades, la ausencia de un sistema de financiación aceptable para todos, el deficiente papel territorial del Senado o la debilidad de los instrumentos de integración autonómica en los procesos decisores del Estado. Y vista la pervivencia de estos temas, parece claro que sin solucionar estas cuestiones no será posible la federalización funcional del país, que consideramos la salida más coherente para el modelo previsto y que quedó abierto en la Constitución.

Con esta finalidad, se aporta una reflexión sobre la actividad de las conferencias sectoriales, como elemento clave para la evolución de las relaciones intergubernamentales al ser hoy por hoy el único mecanismo disponible para integrar las posiciones del Estado y de las comunidades. Para ello, se analiza su marco normativo, sin perder de vista los modelos federales más conocidos que le sirven de referencia, pero sobre todo se revisa su actividad para comprender su insuficiencia funcional en el modelo cuasi federal español.

## **1. Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico**

### **1.1. El éxito de las relaciones intergubernamentales verticales**

Los referentes y estudios teóricos y académicos que observan y analizan el funcionamiento de las instituciones describen diferentes modelos sobre la forma de relacionarse en el seno de un Estado compuesto, esto es con diferentes centros de imputación o de decisión política, el poder central con las unidades territoriales, o estas entre sí.

Estos análisis han identificado diferentes categorías que conviven, que no son excluyentes, sino que en ocasiones se solapan y suelen también complementarse: relaciones de conflicto, de subordinación, de cooperación, competitivas, y también coercitivas.<sup>2</sup> El esfuerzo de construir un modelo aporta herramientas metodológicas útiles para explicar la realidad, también en el caso español, y ello a pesar de que la simultaneidad de posibles relaciones pueda resultar aparentemente confusa, tal como advirtió Deil Wright en su esfuerzo por ex-

---

2. Poirier, Saunders, y Kincaid, "Comparing Intergovernmental Relations".

plicar esta cohabitación de situaciones.<sup>3</sup> Pero, en todo caso, la conclusión para el análisis que nos ocupa es que el funcionamiento de los órganos intergubernamentales en el modelo autonómico puede ser analizado desde diferentes perspectivas que se entrecruzan e interfieren de forma permanente sin que en la foto final de su funcionamiento sea posible una clara disección entre causas, previsiones normativas, práctica administrativa o simples efectos.

Lo cierto es que, más que un encaje en un paradigma acuñado, la observación de las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales, y desde luego en España, no puede perder de vista su origen y las condiciones objetivas de cada Estado, que han marcado su evolución y su cultura política.

En este sentido, el rasgo especial del mapa del poder territorial español es la coexistencia, bajo unas reglas jurídicas más o menos similares, de realidades sociales y políticas muy diversas, y que incluso puede que en ocasiones no compartan una misma interpretación del modelo aparentemente fijado en el marco común, la Constitución de 1978.

Para unos actores políticos, y en especial para los nacionalismos periféricos, el Estado autonómico es un sistema cuasi federal formado por unidades políticas cultural e identitariamente diferenciadas, dotadas de competencias propias y exclusivas y de un poder político propio, que aspiran ejercer sin coacción externa alguna, y que se propone prestar la totalidad de los servicios públicos que sus ciudadanos necesitan, de lo que se responsabiliza plenamente. Concibe el reparto del poder de forma poliárquica y aspira a que sus relaciones con el poder central se desarrollen en condiciones de igualdad entre dos Gobiernos que actúan autónomamente en el ámbito de las respectivas atribuciones que la Constitución reconoce.

Otras posiciones políticas, más arraigadas en las comunidades con identidad propia más difusa, también conciben la organización autonómica como un reconocimiento colectivo, pero sobre todo como un modelo funcional al servicio de la eficiencia, por lo que no aprecia con la misma intensidad la necesidad de reafirmarse en sus competencias frente al poder central. Desempeñan con la misma plenitud su papel institucional y la responsabilidad de sus actuaciones, pero teniendo muy en cuenta su participación en una estructura común

---

3. Wright, "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales", 5-28.

y atendiendo al papel del Gobierno como garante de los intereses colectivos y como decisor de las prioridades políticas. En coherencia con esta visión, asume unas relaciones desiguales y jerarquizadas, orientadas sobre todo a la eficacia administrativa y a la articulación eficiente de sus competencias y de los medios de que dispone. Esto les lleva a mostrar un menor celo en la defensa de su exclusividad competencial.

Pero, al margen de esta diversidad, se observa que la actuación del Gobierno central normalmente se orienta hacia la segunda visión descrita, y concibe las relaciones con los otros niveles políticos como una simple necesidad de cooperación administrativa. Por un lado, por creerse en la necesidad de priorizar la coherencia y la eficacia del sistema. Pero, sobre todo, por la cultura política heredada. Por lo tanto, para unos, relaciones entre Gobiernos. Para otros, instrumentos para la eficacia administrativa y la mejor prestación de servicios.

A la vista de esta dualidad, en unos casos la movilización social y los agentes sociales más activos solicitan de sus gobernantes una actuación orientada por los intereses del territorio y, si es necesario, desligada de vínculos partidistas. Estas condiciones son las idóneas para el desarrollo de experiencias de cooperación horizontal, cuando las unidades territoriales toman la iniciativa sin esperar invitación alguna del poder central. Cuando esto no se produce, por la complejidad identitaria o porque los alineamientos de partido imponen su criterio común, la iniciativa es asumida por el Gobierno central, que tiende a desplegar su poder, imponer sus objetivos y defender sus intereses de forma homogénea, lo que lo lleva a relacionarse desde la verticalidad y usando todos los resortes de su poder, incluyendo, si es necesario, su prestigio histórico-nacional.

Esto hace que los objetivos del Estado y de las unidades territoriales no sean siempre coincidentes. Todo lo contrario, las discrepancias son frecuentes, y seguramente hasta consustanciales al sistema. En el día a día coexisten el interés del Estado por establecer las mismas pautas de actuación en todo el territorio como forma de garantizar unidad e igualdad,<sup>4</sup> con la aspiración de las comunidades autónomas a individualizar su posición en una relación exclusiva con el Estado. El efecto de esta divergencia es que el Estado prioriza

---

4. Santolaya, *Descentralización y Cooperación*, 323-325.

las relaciones multilaterales mientras que las Comunidades anteponen sus problemas a los compartidos, lo que conduce a una lectura bilateral de sus relaciones con el Estado.

Pues bien, la génesis y evolución del modelo autonómico español favorece que en el sistema de relaciones intergubernamentales prevalezcan las relaciones verticales y que el papel de las relaciones horizontales sea casi irrelevante. Ya el propio marco constitucional, muy alejado de un hipotético pacto federal, indirectamente orienta en esa dirección. La Constitución reconoce el derecho a la autonomía de las colectividades territoriales, pero su efectividad requiere la conformidad e impulso del aparato administrativo del Estado centralizado. Una prueba es el traspaso de funciones por el que se opta, carente de automatismo y que requiere un acuerdo de la Comisión Mixta para que sea efectivo; desde luego, el procedimiento de aprobación de los Estatutos de autonomía, que finalmente depende de la mayoría parlamentaria en el Congreso de los Diputados y de la conformidad del mismo grupo político que sustenta al Gobierno, por no mencionar el sistema de financiación, ausente de garantías constitucionales y que al final deriva de una decisión unilateral del Estado. En este punto, el sistema español de relaciones intergubernamentales, tal como apreció Edward Corwin al analizar las ideas de Madison, asume las posiciones de *The Federalist* y reserva al poder central los resortes básicos necesarios que justifiquen y garanticen las decisiones políticas básicas.<sup>5</sup>

Más adelante, y al contrario de lo que podría haberse previsto como evolución lógica, el papel central del Estado se ha visto incluso reforzado conforme las comunidades consolidaban su estatus y trasladaban sus peticiones al Gobierno. Basta con comprobar cómo, en la mayor parte de las comunidades, su iniciativa legislativa, las resoluciones aprobadas por sus Asambleas y su discurso político de defensa de sus territorios piden y esperan del Estado un protagonismo activo, sobre todo para la distribución de recursos financieros y el impulso de las inversiones más esperadas por los ciudadanos.<sup>6</sup> Esto sitúa

---

5. Sánchez-Cuenca, y Lledó, *Artículos federalistas y antifederalistas*, 66 y ss.

6. Al respecto, son significativas las Resoluciones aprobadas por las Asambleas legislativas autonómicas con motivo de los diferentes Debates anuales de Política General, publicadas en los Boletines Oficiales correspondientes. Por ejemplo, las de Castilla y León, adoptadas el 30 de junio de 2018, disponibles en <https://sirdoc.ccy.l.es/sirdoc/PDF/PUBLOFI/BO/CCL/9L/BOCCL0900444/BOCCL-09-028390.pdf>; las de la Comunidad Valenciana, aprobadas el 14 de septiembre de 2018, disponibles en <http://www.argos.gva.es/fileadmin/argos/Documen>

a las comunidades en una posición de demandante que espera y confía en la actuación estatal, con lo que el foco central de las relaciones intergubernamentales se proyecta sobre el Estado.

Por lo tanto, existían suficientes motivos que conducían a un modelo de Estado que organiza, dirige y propone actuaciones cuando requiere o desea la participación de las comunidades autónomas.<sup>7</sup> Un escenario muy diferente del conocido en otros estados compuestos, en los que la iniciativa corresponde a los estados federados y la federación ocupa un lugar secundario o incluso queda excluida, como ocurre frecuentemente en Alemania, Suiza o Canadá.

En todo caso, y visto el silencio constitucional sobre la cooperación, resulta llamativo que el proceso constituyente de 1978 no tuviera en cuenta los efectos que se derivarían de las interrelaciones competenciales, y en especial las controversias que generaría la nueva categoría de la legislación básica. Sobre todo porque este debate se produce en un momento en que las teorías sobre el federalismo cooperativo se habían desarrollado lo suficiente para alertar a los constituyentes ante su desarrollo inmediato.<sup>8</sup> A falta de previsiones constitucionales, la cooperación se abrió paso como una exigencia que se fue atendiendo conforme se efectuaron los traspasos de funciones y servicios y se detectaron las primeras zonas grises o no resueltas por el sistema competencial. Su formalización será posterior, una vez que se adquiere certeza de su condición estructural y se tiene certeza de su continuidad y pervivencia.

Como cabría esperar, la rápida imposición de las relaciones verticales, el arraigo del pensamiento centralizador y la pervivencia de la influencia jurídica francesa, llevan a un escenario en el que la multilateralidad prima sobre la bilateralidad, y también la formalidad sobre la informalidad. Una vez que se ha consolidado el papel del Estado, este busca la adaptación de su forma de

---

tos/Parlamentaria/Debates\_politica\_general/2018ii.pdf; o las de Aragón, aprobadas el 4 de octubre de 2018, disponibles en [http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/\(BOCA1\)/7F718E275108FBA2C12583220037F16E/\\$File/BOCA\\_278.pdf?OpenElement](http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/(BOCA1)/7F718E275108FBA2C12583220037F16E/$File/BOCA_278.pdf?OpenElement).

7. Pérez Medina, “Las relaciones de colaboración”, 319 y ss.

8. La revisión del debate constituyente pone de relieve cómo este posible debate se limitó al de la colaboración entre Comunidades Autónomas, finalmente regulada en el artículo 145. Solo una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Catalunya abordaba esta cuestión, y de forma parcial, ya que únicamente se refería a los posibles acuerdos de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Enmienda n.º 317, *Boletín Oficial del Congreso*, 31 de enero de 1978, p. 151.

relacionarse con sus antiguos servicios periféricos a las nuevas circunstancias. Las 666 impugnaciones planteadas ante el Tribunal Constitucional en apenas siete años, en el periodo 1982-1989,<sup>9</sup> son un buen ejemplo de esta pretensión. En esta lógica, su interés es proyectar su acción simultáneamente en todo el país, lo que conduce al multilateralismo; y ello de acuerdo con unas reglas prefijadas que eviten la disparidad normativa, lo que le aboca a la formalización de las relaciones entre niveles políticos.

Esto no ha impedido, sin embargo, que desde los primeros pasos del modelo autonómico se haya mantenido vivo el doble binomio, y a veces tensión, multilateralidad-bilateralidad y formalidad-informalidad. Y ello porque el interés del Estado por las relaciones multilaterales no basta para evitar la presión autonómica, que esgrime los rasgos específicos de su comunidad para pedir una relación bilateral. Por esta vía, y a pesar de la preferencia estatal por la multilateralidad, las comunidades no han renunciado a la bilateralidad e incluso han logrado notables resultados para sus intereses específicos, pero recurriendo más a contactos informales que a las Comisiones Bilaterales de Cooperación previstas en los propios Estatutos.

## 1.2. El sistema de órganos de cooperación

La tendencia a formalizar las relaciones intergubernamentales derivó en la constitución de órganos de cooperación, principalmente de composición multilateral y sectorialmente especializados, que se organizan en tres niveles ordenados jerárquicamente, según el modelo del Consejo de la Unión Europea.<sup>10</sup>

---

9. En concreto: 382, en la II Legislatura, 1982-1986; y 284, en la III Legislatura, 1986-1989. El año más conflictivo fue 1985, cuando se plantearon 131 impugnaciones: 44 a cargo del Estado y 87 por parte de las Comunidades Autónomas. Ver el *Informe sobre Conflictividad Estado-Comunidades Autónomas durante la VIII Legislatura, 2004-2008*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2008, p. 70-74, disponible en [https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO\\_SEFP/172\\_Infor-conflic-Estado-CCAA-VIII-legislatura.pdf](https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/172_Infor-conflic-Estado-CCAA-VIII-legislatura.pdf).

10. El proceso de elaboración de propuestas y decisión en el seno del Consejo se lleva a cabo en tres fases. Una primera, de contenido más técnico, en los diferentes Grupos de Trabajo, cuyo listado es actualizado periódicamente y se encuentra disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10075-2017-INIT/es/pdf>. Una segunda, de debate preparatorio de la decisión, en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER); y una tercera, de decisión política a cargo del Consejo en sentido estricto, es decir, en la reunión de ministros responsables de la materia.

En primer lugar las conferencias sectoriales, de composición política, a las que corresponde el debate y concertación al máximo nivel, pues sus miembros forman parte del Gobierno y de los Consejos de Gobierno autonómicos. Intercambian y contrastan opiniones sobre un problema compartido y la posible respuesta común, pero también se espera de ellos que adquieran compromisos de actuación compartidos. En el segundo nivel se sitúan los órganos que preparan los debates de la conferencia y luego la ejecución de sus decisiones, que corresponde a las comisiones sectoriales, formadas por directores generales. Y, en el tercer escalón, los grupos de trabajo, foros para el intercambio de experiencias, información y verificaciones de expertos, formados por técnicos, y que aportan su rigor técnico y su preocupación por la eficacia de sus resultados.

Este tipo de organización no siempre es igual en todas las conferencias. Depende de la complejidad de la materia y de las necesidades de contar con foros más especializados, pero es el modelo más extendido entre las más activas. El mejor ejemplo es el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que dispone de un completo conjunto de órganos de apoyo que celebraron en 2018 un total de 61 reuniones.<sup>11</sup> Al igual que en el método comunitario, el éxito del sistema requiere un correcto encaje entre los tres niveles, con un debate técnico inicial que tras sucesivos pasos pueda llegar a convertirse en decisión política final.

La creación de estos órganos no ha sido el resultado de un plan completo ni de un diseño previo, sino fruto de la necesidad y del impulso interesado de ministros o directores generales. Como única excepción, en la segunda parte de los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992, referente a la cooperación, se previó un plan de trabajo para cada conferencia y que incluía la creación de cuatro hasta entonces inexistentes: Cultura, Empleo y Asuntos Laborales, Industria, y Pesca. Por estos motivos, el panorama general de los órganos de cooperación es necesariamente diverso y heterogéneo, y son diferentes en cada materia en función del tipo de competencias. Así, las competencias coordinadoras condicionan el trabajo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. El resultado de los trabajos de las conferencias sectoriales

---

11. Pueden consultarse los órdenes del día de todos ellos en la *Memoria del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud 2018*, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2019, disponible en <https://www.msbs.gob.es/organizacion/consejoInterterri/docs/actividadCisns18.pdf>.

de Educación o Medio Ambiente es la audiencia y exposición de la legislación básica que compete al Estado. Los debates en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales priorizan la adopción y seguimiento de planes de actuación. En las Conferencias Sectoriales de Cultura, Industria o Turismo prevalecen los debates generales y suelen carecer de acuerdos decisivos, al referirse a competencias autonómicas. La Conferencia de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con agendas condicionadas por la política agrícola común.

En segundo lugar, la identificación entre sectores o políticas públicas y conferencias no es automática. Su número y ámbito no están previamente establecidos y pueden ser variables. Además, no todas las políticas encajan en el ámbito de un único Ministerio, Secretaría de Estado o Secretaría General, un problema que se reformula en cada reestructuración ministerial y que a veces obliga a adaptaciones de su modo de trabajar, como ocurrió con la creación del Consejo Consultivo de Política de Medio Ambiente cuando este sector de actividad se atribuyó al mismo Departamento que el área de agricultura. Con frecuencia, alguna conferencia puede cesar en su actividad y caer en desuso por un cambio de prioridades o del rango jerárquico del responsable político en el Gobierno. Pero, sobre todo, se intuye una presión latente de funcionarios de nivel intermedio para contar con un órgano propio del máximo nivel. Esto conlleva un riesgo de incremento numérico, que ha llevado en los últimos diez años a la constitución de hasta seis nuevas conferencias.

En suma, el mapa general de las conferencias es variable; su número cambiante, seguramente excesivo, y la escasa actividad de alguna alumbran fundadas dudas sobre su necesidad. Esto puede conducir a una trivialización de la figura y al riesgo de considerar que cualquier reunión entre el ministro y los consejeros autonómicos sea calificada como reunión de una conferencia.

Llegados a esta punto, una crítica recurrente es la incapacidad para ordenarlas en un sistema coherente que integre la totalidad de las políticas públicas y que atienda de forma casi automática todas las necesidades que puedan plantearse. Es una tarea que parcialmente lleva a cabo el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que realiza en España el trabajo de coordinación que en Alemania corresponde anualmente a un determinado *Land* o en Canadá al Secretariado de Conferencias Intergubernamentales Canadienses (SCIC). Pero, también, estos temas pertenecen al ámbito de decisión de la Conferencia de Presidentes, a la que su reglamento le atribuye la función de “impulsar y orientar los trabajos de las conferencias sectoriales y de otros órganos mul-

tilaterales de cooperación”.<sup>12</sup> La lógica del sistema espera de ella un papel coordinador que garantice un funcionamiento armónico, lo que ya intentó en 2007 cuando decidió crear dos nuevas conferencias, la de Inmigración y la del Agua, esta última aún no constituida.

Desde esta perspectiva de conjunto, la ordenación de las conferencias ha dejado de ser un tema propio de cada Ministerio para convertirse en una cuestión compartida, que pide a las conferencias ciertas similitudes. Desde el punto de vista del federalismo funcional, el objetivo sería conseguir que la lógica gubernamental sustituyera a la lógica ministerial. Pero a la vista de la heterogeneidad reinante, la función coordinadora no parece haber sido ejercida con suficiente intensidad hasta ahora.

Aparte del posible exceso de conferencias, destaca la inexistencia de una Conferencia Sectorial de Política Económica, un olvido ciertamente reseñable respecto de otros estados federales,<sup>13</sup> aunque recientemente parece que su necesidad se ha incorporado a la agenda política, aunque sea con una finalidad determinada.<sup>14</sup> Para superar esta heterogeneidad, pero también por la tentación de regularlas jurídicamente, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público establece pautas para ordenar, y en su caso simplificar, el panorama de la cooperación, mediante la creación de un Registro de Órganos e Ins-

12. Artículo 2, apartado 3, del Reglamento, aprobado en la IV Conferencia de Presidentes, celebrada el 14 de diciembre de 2009, y modificado en la VI reunión, celebrada el 17 de enero de 2017. El texto consolidado puede consultarse en [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Confer\\_Presidentes/REGL\\_INTERNO\\_CP\\_consolidado\\_jul2017.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes/REGL_INTERNO_CP_consolidado_jul2017.pdf).

13. Existen órganos similares especializados en Política Económica en Alemania (Wirtschaftsministerkonferenz-WMK), Canadá (Federal-Provincial-Territorial Meeting of Ministers of Finance y Meeting of Federal-Provincial-Territorial Ministers of Innovation and Economic Development) o Suiza (Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique-CDEP).

14. En relación con esta carencia, el Programa Nacional de Reformas 2019 incluye una referencia expresa en su página 82 a la creación de una nueva Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios, “que además impulsará los trabajos de las distintas conferencias sectoriales en esta materia y se coordinará con las correspondientes secretarías para participar en las sesiones y grupos de trabajo afectados que se determinen”. El texto está disponible en la página web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, [https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430\\_np\\_programa.pdf](https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430_np_programa.pdf).

trumentos de Cooperación (REOICO)<sup>15</sup> que aún no ha sido desarrollado. Y también advierte la posibilidad de supresión de órganos inactivos durante cinco años, lo que tampoco se ha activado aún. Esta falta de decisión parece retrotraernos a la informalidad inicial de las conferencias y podría sugerir dudas sobre la efectiva voluntad ordenadora.

Mientras tanto, y a falta de cerrar el mapa de los órganos de cooperación, el papel de las conferencias se ha realzado al ser el único instrumento que se ofrece a las comunidades para participar en órganos comunes o expresar sus criterios sobre decisiones del Estado que les afectan. Es una finalidad que reaparece periódicamente, siempre asociada a las carencias del Senado.<sup>16</sup> En términos intergubernamentales, un nuevo papel de las conferencias es cada vez más necesario tras el fracaso de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que las ha convertido en el único foro disponible para atender espacios de concertación con el Estado. Y ello aun reconociendo sus dificultades para la asunción de nuevos cometidos, como la petición de la AIREF de una mejor coordinación de la política subvencionadora de todas las Administraciones para optimizar recursos.<sup>17</sup> Cada vez son más frecuentes las referencias en normas, en la práctica administrativa o en el debate territorial, a las conferencias sectoriales como órganos encargados de integrar posiciones y políticas de diferentes niveles. Estas referencias aparecen sobre todo en leyes horizontales, como en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, por el papel que atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera, o por el sistema de cooperación previsto en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Desde una perspectiva práctica, al Estado le interesa profundizar en el trabajo de los órganos de cooperación para desplegar su influencia y asegurar su eficacia. Muchos de los planes y decisiones del Gobierno corren el riesgo de verse reducidos a formulaciones retóricas si no cuentan con la conformidad autonómica. Esto es evidente en los planes integrados promovidos por el

---

15. Artículos 147 a 152 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

16. Esta necesidad se planteó por primera vez en el Acuerdo sobre la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Europeos, de 30 de noviembre de 1994 (BOE de 22 marzo de 1995), y reaparece periódicamente en el debate político, y sobre todo en programas electorales, con frecuentes alusiones al “reforzamiento” o a la “profundización” del sistema de cooperación.

17. AIREF, *Evaluación del gasto público*, 41-43.

Gobierno, en el cumplimiento de la Agenda 2030, o en el Programa Nacional de Reformas, todos ellos planes ambiciosos pero que requieren una clara identificación y un compromiso autonómico para hacer realidad las medidas que ha de poner en marcha cada Administración.

Es más, consciente de este papel, el Estado recurre al sistema de órganos de cooperación cuando instancias ajenas se interesan por la forma de garantizar en un ámbito descentralizado los compromisos estatales adquiridos, lo que hace que hasta en siete ocasiones puedan leerse referencias a las conferencias sectoriales en el Programa Nacional de Reformas 2019 y que la Comisión se haga posterior eco de esa necesidad, “mejorando la cooperación entre las Administraciones”.<sup>18</sup>

El número de órganos de cooperación existentes es considerable. En la actualidad se dispone de información sobre 226 órganos de cooperación multilaterales o sectoriales, que se han calificado teniendo en cuenta los tipos descritos en la Ley: conferencias sectoriales (43 órganos inscritos, de los cuales 40 son conferencias sectoriales en sentido literal y 3 corresponden a los Consejos Consultivos de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente), comisiones sectoriales (85) y grupos de trabajo (98).<sup>19</sup> A efectos comparativos, se recuerda que existen más de 150 órganos preparatorios del Consejo de la Unión Europea y que Croisat cifra en torno a los 400 los órganos técnicos de cooperación existentes en Canadá.<sup>20</sup> Por lo que se refiere en concreto a las conferencias sectoriales, las 40 existentes superan claramente sus equivalentes en Alemania, 17, o en Suiza, 14, y están a la par de las 40 que se citan como existentes en Australia. Ahora bien, de estas 40 Conferencias, solo 21 han celebrado una media de al menos una reunión anual desde su constitución. Y solo 11 han superado la media de dos reuniones anuales. Es un dato relevante que merece una enumeración: Consejo de Política Fiscal y Financiera; Conferencias Sectoriales de Educación; Empleo y Asuntos Laborales; Agricultura y Desarrollo Rural;

18. Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España, COM (2019) 509 final, Bruselas, 5.6.2019. Puede consultarse en [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-spain\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-spain_es.pdf).

19. *Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales en 2018*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019.

20. Croisat, *Le fédéralisme*, 104.

Pesca; Asuntos Relacionados con la Unión Europea; Medio Ambiente; Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud; Consejo Territorial de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia, y Conferencia General de Universidades.

En el otro extremo, 7 Conferencias no han celebrado ninguna reunión en los últimos cinco años: Conferencia Sectorial para Asuntos Locales; Política Patrimonial; Infraestructuras y Ordenación del Territorio; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; Consejo de Política de Seguridad; Conferencia Sectorial del Agua, y Comisión Nacional de Salvamento Marítimo. Esta inactividad puede responder a una falta de efectivo interés por parte de los responsables en la materia, pero también genera dudas sobre su necesidad o sobre la idoneidad de atribuir la cooperación en algunas materias especializadas a órganos de tan elevado nivel político. La falta de actividad es independiente de si la Conferencia en cuestión está prevista en una Ley o dispone de un reglamento propio. Es más, un total de 32 de las 40 Conferencias Sectoriales existentes cuenta con reglamento, pero esta formalidad no asegura la continuidad de sus reuniones. Es significativo el caso de la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial, aún no constituida a pesar de estar prevista desde hace casi diecisiete años, lo que denota la irrelevancia práctica de su regulación.<sup>21</sup>

En el año 2019 se han celebrado 49 reuniones de conferencias sectoriales, un claro descenso en relación con 2018, cuando se celebraron 66 reuniones, sin duda explicable por el complejo calendario electoral. Este número es claramente inferior a las 88 reuniones de conferencias celebradas por órganos similares en Canadá durante el mismo ejercicio, y, en todo caso, parece estancado con ligera tendencia a la baja desde 2005, cuando se alcanzaron las 76 reuniones. El detalle anual de las reuniones y agendas parece mostrar señales de un cierto agotamiento del modelo. El total de reuniones documentadas por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, desde 1981, es de 1.700, pero las 11 Conferencias señaladas más arriba como más activas acumulan el 56% de estas reuniones.

Aparte del impulso de los interesados, la actividad de las conferencias está muy condicionada por la situación política, los apoyos parlamentarios del Gobierno, el número de comunidades gobernadas por la oposición o la ten-

---

21. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

sión política del momento. La convocatoria responde a menudo a criterios de oportunidad y estas variables ayudan a explicar su actividad. Por ejemplo, es significativo cómo el inicio de una legislatura supone un incremento de sus reuniones, que posteriormente disminuye. Aunque con menor relevancia política, tienen más interés práctico para la cooperación interadministrativa las reuniones de las comisiones sectoriales constituidas por directores generales, que aportan un plus de especialización sectorial y concitan un unánime interés profesional. Al igual que ocurre en Canadá,<sup>22</sup> los datos conocidos sobre reuniones de estos órganos no son tan claros por su mayor informalidad o por la frecuencia con que se celebran mediante videoconferencia u otro medio telemático. En todo caso, hay datos disponibles sobre 75 de estos órganos, que han celebrado 161 reuniones durante 2018.<sup>23</sup> Un dato que, por los motivos apuntados, probablemente sea mayor en la realidad.

Un primer tipo de comisiones tiene como finalidad principal la preparación de los temas a tratar por la conferencia sectorial, y en ocasiones desempeñan un papel sustitutorio de la falta de reuniones de la conferencia. En otros casos, las comisiones disponen de una amplia autonomía funcional al disponer de un área específica de trabajo, lo que puede llevarlas a actuar como órganos al margen y desligados de las conferencias. En este segundo grupo, por su continuidad y actividad destacan la Comisión de Salud Pública, la Comisión de Trasplantes, la Comisión Técnica de Trabajo de Directores Generales de los Servicios Públicos de Empleo (SPE), la Comisión de Cooperación de Consumo, la Comisión Institucional de la Agencia Española de Consumo y Seguridad Alimentaria y de Nutrición (AECOSAN), la Comisión de Coordinación del Empleo Público, el Foro de Economía y Política Regional, el Consejo de Patrimonio Histórico, el Consejo Interterritorial de la Juventud y las reuniones de Organismos de Coordinación de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) españoles. Los debates y cooperación que se desarrollan en estos órganos tienen un indudable contenido técnico.

A veces, su autonomía funcional se convierte en desvinculación de las conferencias. La consecuencia es la falta de información de sus trabajos y una práctica más dirigida a solucionar problemas administrativos o inquietudes

---

22. Adam, Bergeron, y Bonnard, “Intergovernmental Relations in Canada”, 146 y ss.

23. *Informe sobre la Actividad de los Órganos de Cooperación en 2018*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019.

de responsables y técnicos que a seguir las indicaciones de la conferencia. En todo caso, esta relación entre órganos es clave para discernir y comprender mejor la dinámica cooperación política-técnica. Por todo ello, el perfeccionamiento del sistema requeriría un esfuerzo de coordinación a cargo de la secretaría y una clara vinculación entre los trabajos de conferencias y comisiones sectoriales.

### **1.3. Las conferencias sectoriales: entre la intergubernamentalidad y la cooperación técnica**

Para asegurar una actividad homogénea de las diferentes conferencias sectoriales, el artículo 148 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público enumera sus principales funciones. Es una relación orientativa y no exhaustiva, dirigida a sistematizar las enumeradas en los reglamentos, tras lo que corresponde a cada órgano de cooperación su desarrollo y adaptación a sus peculiaridades sectoriales, proponiendo las correspondientes modificaciones reglamentarias.

Aparte de estas funciones, la finalidad general de estos órganos es posibilitar debates abiertos e intercambiar ideas sobre temas que interesan a los ciudadanos, a colectivos sociales y a los cargos y Administraciones participantes. Y esta fue ya la función primordial atribuida a las conferencias sectoriales, una función básicamente deliberativa como es la de “intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos”.<sup>24</sup> Este papel genérico se ha concretado con los años y se ha desarrollado de forma desigual. Pero el desarrollo autonómico hace que la visión actual sea más compleja que la de 1983, y hoy podemos ver las conferencias sectoriales desde diferentes perspectivas o, al menos, dos.

Por un lado, las conferencias son órganos intergubernamentales, de deliberación política, y en su caso de decisión conjunta para hacer efectiva la participación y la codecisión sobre problemas comunes. Pero, por otro lado, son órganos interadministrativos, que culminan la estructura piramidal de órganos ordenados a diferentes niveles, que impulsan o participan en iniciativas políticas, pero que también ratifican decisiones prácticas propuestas por

---

24. Artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

órganos inferiores y formulan mandatos de trabajo dirigidos a los especialistas en la materia, y por ello especialmente atentos a la eficacia en la gestión.

La tendencia federalista tiende a resaltar el primero de estos papeles, pero la Administración del Estado y la propia práctica insisten en explorar sus posibilidades incluso como instrumento de coordinación administrativa, en línea con lo ya establecido por el Tribunal Constitucional, cuando en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, recaída sobre la Ley Orgánica del Proceso Autonómico (LOAPA), apuntó que “en caso de ejercer el Estado la competencia de coordinación en el marco de una conferencia sectorial, el alcance del acuerdo adoptado será lógicamente el que se derive del ejercicio de la competencia de coordinación” (FJ. 13).

Sin embargo, este carácter bifronte de las Conferencias no encaja de forma plenamente satisfactoria en una norma administrativa como es la actual Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Este nuevo marco puede servir como pauta organizativa para la Administración del Estado, pero sus preceptos son inútiles para un órgano intergubernamental en el que las decisiones se supeditan a la aceptación voluntaria de las partes. Su propia regulación en una Ley de esta naturaleza puede interpretarse como su reducción a una concepción interadministrativa en detrimento de su condición intergubernamental, tal como recuerda Johanne Poirier, cuando indica que la existencia de un marco regulador no es frecuente como método para disciplinar las relaciones intergubernamentales, donde prima el acuerdo y cierta informalidad.<sup>25</sup>

En el orden práctico, sus debates de orientación política se extienden a la situación del sector o de la política pública y sus perspectivas de desarrollo. Los órdenes del día ponen de relieve intercambios de posiciones sobre temas como el futuro del medio agrario, su relación con el medio ambiente, el cambio climático y energético, la política de mecenazgo en España, la reindustrialización del país, la sostenibilidad futura del creciente gasto sanitario o el despliegue de la Ley de Dependencia. Son debates de carácter muy general, sólidamente anclados en preocupaciones sociales, en los que los consejeros autonómicos comparten su diagnóstico y exploran líneas de actuación. Por esta dualidad, es relevante la distinción que hace el artículo 151 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, al obligar a que en el orden del día de

---

25. Poirier, y Saunders, “Comparative Experiences of Intergovernmental Relations”, 463 y ss.

las conferencias sectoriales se fije la finalidad del debate, con tres opciones posibles: información, deliberación o decisión. Aparte de su finalidad de incorporar al ámbito español una práctica generalizada en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, esta calificación aporta un criterio seguro para conocer las diferentes concepciones de los órganos de cooperación y, sobre todo, de las conferencias sectoriales.

Los asuntos más numerosos son los incluidos al objeto de simple información, y esto denota una visión del órgano que se circunscribe al desempeño de una función consultiva, que va poco más allá de una elemental cortesía institucional. Esta concepción sería lógica en un sistema competencial de estricta dualidad, en el que se excluye la posibilidad de que las comunidades participen o se vean afectadas por decisiones de otro nivel político, lo que no es el caso español. Como una segunda posibilidad, los órganos de cooperación pueden desempeñar un papel deliberativo, con participación activa de todos los niveles implicados. Tampoco en este caso se espera ni se propone ninguna toma de posición, pero se toma en consideración y se acoge el valor de un debate protagonizado por miembros de los diferentes ejecutivos. En el tercer supuesto, cuando se plantea una cuestión para decisión, el órgano de cooperación desempeña un papel de concertación de competencias diferentes de cada administración, que se puede convertir en un acuerdo o toma de posición conjunta. Es el supuesto de actividad del órgano que más se relaciona con el federalismo cooperativo al asumir y no eludir la complejidad de las interrelaciones competenciales como presupuesto previo para la cooperación. Sin embargo, y a pesar de las evidentes relaciones competenciales, en la práctica española predominan claramente los temas tratados para simple información. Por el contrario, la capacidad decisoria de los órganos de cooperación es en la práctica limitada, lo que reduce el papel de las conferencias como instrumento de gobernanza intergubernamental.

Por haber sido el primer órgano de cooperación constituido, y por la especial importancia de la materia, merece una mayor atención la forma de trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.<sup>26</sup> Pues bien, sus reuniones son convocadas de acuerdo con un orden del día que se ajusta de forma estricta a las funciones que le atribuye la Ley Orgánica de Financiación de las Comuni-

---

26. La reunión constitutiva del Consejo de Política Fiscal y Financiera se celebró el 1 de julio de 1981 y ha superado ya las cien reuniones.

dades Autónomas (LOFCA), sobre todo referidas a la estabilidad presupuestaria, pero no ha desarrollado sus posibilidades como órgano de cooperación y, por lo tanto, susceptible de ejercer otras funciones que la Ley atribuye a las conferencias sectoriales. El resultado son reuniones con intervenciones de alto interés, pero sometidas a la rigidez del orden del día y poco atentas a las posibilidades que el artículo 148 de la Ley le ofrece en tanto que conferencia sectorial, para suscitar debates abiertos sobre cuestiones de interés común y diferentes de las tasadas.

La insuficiencia de esta cooperación es aún mayor a la vista de la elevada conflictividad en materia tributaria o sobre las retribuciones de personal, planteada por el Estado en relación con leyes autonómicas y a la que el Consejo es ajeno al configurar los órdenes del día de sus reuniones. Más llamativa aún resulta la ausencia de información o debate sobre el periodo de programación de fondos europeos 2014-2020, que a pesar de su trascendencia se debate en el Foro de Economía Regional, constituido por directores generales.

#### 1.4. Los límites de la cooperación sectorial

El carácter sectorial, un elemento clave para comprender el entramado de los órganos de cooperación, merece una mayor reflexión, si no revisión, pues la realidad diaria pone claramente de relieve sus insuficiencias a la hora de abordar situaciones que superan la estricta lógica sectorial y requieren una interpretación más amplia, interdisciplinar. La realidad social sobre la que operan las diferentes Administraciones es cada vez más compleja, y no puede analizarse desde una única perspectiva. Una complejidad que, según Innerarity, “significa que cualquier circunstancia puede ser divisada desde diferentes perspectivas y que ninguna de ellas se impone necesariamente a las demás”.<sup>27</sup> En el ámbito administrativo la complejidad supone que la realidad no soporte compartimentos estancos, desconectados, en los que uno u otro nivel administrativo desarrollen sus competencias sin considerar los proyectos de otras Administraciones y sectores. Hoy día la solución a múltiples problemas debe implicar a diferentes unidades administrativas, al margen de su dependencia orgánica.

---

27. Innerarity, *Una teoría de la democracia compleja*, 123.

Esta forma de ver la realidad no es una novedad. Está incorporada al acervo de la Unión Europea, por ejemplo en el marco regulador de los fondos comunitarios, que exige a los Estados miembros una descripción omnicomprendensiva de su situación y una evaluación *ex ante* que considere la totalidad del espacio al que se dirige, para lo que fija principios horizontales y objetivos transversales a los que luego se han de ajustar las líneas de acción previstas.<sup>28</sup> Y también en la realidad interna abundan los ejemplos sobre interdependencias competenciales que requieren ser abordadas desde diferentes perspectivas, tanto sectoriales como territoriales. Está muy presente en muchos de los problemas sociales que más preocupación despiertan desde hace años, como la pobreza energética, el precio de la vivienda, la atención sociosanitaria que requiere el envejecimiento, el cambio climático, la atención educativa y social a niños de 0-3 años de edad, la violencia de género, la pobreza infantil, los problemas derivados de la inmigración o las propuestas para abordar el despoblamiento de la España interior. Son problemas incorporados a la agenda política y que requieren herramientas de intervención que desbordan las propias de una política pública determinada, que han de ser tratados de forma integral, combinando cooperación vertical y horizontal. Algo que gráficamente Wallace Oates describió como “gestionar la interdependencia”.<sup>29</sup>

Esta necesidad de cooperación intersectorial sigue sin tener respuesta en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, ni tampoco en la práctica administrativa, más atenta a la cooperación interadministrativa que a la cooperación intersectorial. Es la misma insuficiencia que se detecta en los conflictos competenciales, en los que a menudo se aprecian criterios no coincidentes por parte de los diferentes departamentos o sectores, y con especial frecuencia

---

28. Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los fondos; y Acuerdo de Asociación de España para el periodo 2014-2020, presentado el 1 de mayo de 2014. Disponible en [https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/eea/Documents/Eval\\_Exante\\_AA\\_03\\_09\\_14.pdf](https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/eea/Documents/Eval_Exante_AA_03_09_14.pdf).

29. Oates detecta externalidades recíprocas entre los diferentes niveles de gobierno, y constata que las decisiones políticas del poder central resultan fuertemente condicionadas por la presión local, de modo que las unidades decisoras han de reaccionar ante la actividad de otros niveles políticos al hacer sus elecciones, lo que conduce a un proceso de interacción, con efectos variables en función de estas reacciones mutuas. Para ello, concluye que el sistema federal está obligado a gestionar estas interacciones para que los intereses políticos no tengan efectos negativos en la eficiencia de los mercados. *Vid.*, Oates, *Fiscal federalism*, 28.

entre los responsables de las políticas sociales y los responsables de la política económica y financiera.

En el ámbito interno de cada Administración, este problema se aborda en el debate de las propuestas que cada departamento eleva a los órganos colegiados de decisión comunes. Las propuestas son previamente conocidas por otras unidades administrativas, lo que les permite expresar su opinión. Y las posibles controversias se solventan en las reuniones preparatorias del Consejo de Ministros o de los Consejos de Gobierno autonómicos. Muy al contrario, en el espacio interadministrativo no se dispone de un mecanismo similar. Por ello, las conferencias sectoriales corren el riesgo de perder de vista la perspectiva multidisciplinar y acantonarse en sus competencias, limitando la lectura de un problema al ámbito de su especialización sectorial, y sin abordar la incidencia de otros títulos competenciales y responsabilidades.

La ausencia de instrumentos de cooperación con otros sectores de actividad se evidencia en la falta de comunicación entre las secretarías de las conferencias sectoriales, lo que permitiría elevar posibles situaciones especiales a la Conferencia de Presidentes. Tampoco existe la costumbre de que en una determinada reunión participen cargos de otros sectores, como una opción que posibilitaría detectar y tratar el mismo problema desde diferentes perspectivas. Más alentadora es la creación de comisiones especializadas y abiertas a la participación activa de representantes de otros Ministerios y Consejerías. Este método se ha utilizado en la Mesa de Coordinación Interterritorial sobre Menores Extranjeros no Acompañados (MENAS), que dirige el área de servicios sociales pero en la que participan las áreas de inmigración, seguridad, justicia, Fiscalía de Menores y asuntos exteriores.<sup>30</sup> Otro buen ejemplo es la Comisión Institucional de la AECOSAN, adscrita al Ministerio de Consumo, pero con importante presencia de los Ministerios de Sanidad y de Agricultura, Pesca y Alimentación.

---

30. La composición y objeto de la Mesa se describen en la intervención de la ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad en el Congreso, *Diario de Sesiones* de 9 de mayo de 2018, n.º 119, p. 52 y ss. Disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-119.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/PL/DSCD-12-PL-119.PDF). Los órdenes del día de sus reuniones celebradas en 2018 se incluyen en el *Informe sobre la Actividad de los Órganos de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas en 2018*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020, p. 108. Disponible en [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/o/text\\_es\\_files/INFORME\\_Organos\\_coop\\_2018.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/o/text_es_files/INFORME_Organos_coop_2018.pdf).

En ocasiones excepcionales, la intersectorialidad ha sido abordada mediante reuniones conjuntas de dos conferencias sectoriales, como en su momento para el tratamiento de la denominada “enfermedad de las vacas locas”, que afectaba a los órganos de cooperación de Agricultura y Ganadería, Salud y Medio Ambiente. También en este caso, el recurso a esta opción supondría aportar al sistema de cooperación español la práctica comunitaria de reuniones conjuntas de formaciones del Consejo. En todo caso, se trata de un problema común, que en Alemania se ha resuelto ampliando la participación en la reunión, como ocurre en la Conferencia de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, donde se invita a representantes de hasta tres Ministerios federales: Trabajo y Asuntos Sociales; Familia, Mayores, Mujeres y Jóvenes; y Salud; así como la Agencia Federal de Empleo, Comisiones de Trabajo y Política Social del Bundesrat y del Bundestag, e incluso la comisaria europea de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.<sup>31</sup>

## 1.5. Institucionalización de los órganos de cooperación

La mayoría de los órganos adolecen de débil institucionalización y excesiva vinculación a la organización del Ministerio,<sup>32</sup> hasta el punto de confundirse a menudo con sus órganos colegiados. Esta carencia es un serio obstáculo para su aceptación como órganos intergubernamentales, que se caracterizan porque en ellos el Estado y las comunidades participan en situación de igualdad. Tales limitaciones institucionales tienen efectos muy negativos. Derivan en falta de autonomía para ordenar su actividad, excesiva dependencia de los medios humanos y materiales puestos a su disposición por el Ministerio, y elevado condicionamiento por el calendario y prioridades políticas del departamento, algo sobre lo que ya alertó Cameron.<sup>33</sup> El resultado es una falta de instrumentos para asegurar su propia actividad más allá del impulso del

---

31. Según información disponible en la página web de la Conferencia de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales (ASMK), que en 2020 preside el Land de Renania-Palatinado, <https://asmkintern.rlp.de/de/mitglieder-asmk/>.

32. La mayor parte de los reales decretos reguladores de la estructura de los diferentes Ministerios atribuye el ejercicio de las funciones propias de la Secretaría de la conferencia sectorial a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas. Por ejemplo, el artículo 11 del Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

33. Cameron, “The Paradox of Federalism”, 309-319.

departamento. Especiales efectos tiene el no disponer de una secretaría efectiva y autónoma al servicio de su trabajo conjunto, solución resuelta en Suiza con secretarías independientes.

El efecto es una apropiación del órgano por parte del Estado y un cierto desinterés de las comunidades, que pueden ver sus convocatorias como las de unas reuniones ajenas a sus urgencias y actividad diaria.

En suma, las conferencias sectoriales y el resto de órganos de cooperación responden en el Estado autonómico a un modelo con fuerte presencia organizativa y simbólica del Estado, que se detecta durante todo el debate y que puede llegar a todos los detalles, incluida la redacción de la nota de prensa informativa. En estas circunstancias, la forma de ejercicio de la presidencia adquiere una relevancia especial, a veces excesiva. Un ejercicio muy activo de la presidencia suele llevar aparejado un retraimiento autonómico y el riesgo de que sus reuniones se asemejen a las de un órgano consultivo, en las que solo se pretende cumplir un trámite protocolario u oír la opinión de las comunidades pero sin incorporarlas a una decisión colectiva. Teniendo en cuenta estas apreciaciones, las conferencias difieren radicalmente del modelo alemán de la *Ministerkonferenzen*, que se basa en la cooperación entre los estados federados, la presidencia rotatoria y una responsabilidad organizativa que recae en los *Länder*, y en la que la federación está normalmente ausente.<sup>34</sup> En la clasificación aportada por Wright,<sup>35</sup> puede decirse que las conferencias sectoriales españolas se insertan en una relación de dependencia respecto del Estado, mientras que en el sistema alemán estas se localizan en un espacio de mutua exclusión.

Ambas experiencias difieren por la diferente percepción que de sí mismas tienen las comunidades autónomas y los *Länder* alemanes. Pero, sobre todo, por la diferente posición de la Administración central y la tradición centralizada del Estado español, en el que pervive una cultura política que considera al Estado como un valor superior,<sup>36</sup> y como una garantía de equidad y equilibrio, de igualdad y solidaridad interterritorial. Una percepción extendida asimismo en la mayoría de las comunidades autónomas y que cobra más fuerza en

34. Benz, *Las relaciones intergubernamentales*.

35. Wright, *Federalism and Intergovernmental Relations*.

36. Moreno, *La federalización de España*, 102.

momentos de mayor tensión territorial. Con todo, el indicador más adecuado para valorar la institucionalización de un órgano es la disponibilidad de un calendario preestablecido, al igual que en el Consejo de la Unión Europea, o la confianza en que las reuniones tendrán lugar en un plazo razonable, inferior a seis meses. Para ello destacan las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural y Pesca, con reuniones vinculadas con los trabajos comunitarios, que ofrecen mayor predictibilidad. También está acreditada la continuidad en reuniones trimestrales del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; del Consejo Territorial de Servicios Sociales y Sistema de Dependencia; y de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.<sup>37</sup> Son las cinco conferencias más activas y también las más consolidadas a día de hoy.

## 2. Funcionamiento de los órganos de cooperación

### 2.1. Convocatoria y fijación del orden del día. Asuntos a tratar

El art. 149.2 de la Ley indica que el orden del día de cada reunión es propuesto por el presidente de la conferencia sectorial, aunque también se posibilita la convocatoria de reuniones en el art. 149.1, al prever que un tercio de los miembros de una Conferencia puedan solicitar la convocatoria. Es decir, un mínimo de seis Comunidades. A pesar de las dificultades para disponer de información contrastada, diferentes estudios que se apoyan en encuestas realizadas a participantes en las reuniones<sup>38</sup> indican que las Comunidades no suelen hacer uso de ese derecho, y que en pocas ocasiones se ha exigido la convocatoria de una conferencia sectorial. Aún más, en limitadas ocasiones se ha transmitido una petición para incluir un punto en el orden del día, cuantificado en el 8,2% para las conferencias analizadas con mayor detalle.<sup>39</sup> Esto denota una cierta confianza en el criterio del ministro y presidente, pero también menor implicación o falta de confianza en que estas reuniones atiendan sus prioridades, y desde luego la aceptación de una regla tácita que atribuye al

---

37. Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales en 2018, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019.

38. Colino Cámara, y Parrado Díez, “Análisis de la práctica y la dinámica”, 161 y ss.

39. Mondragón, *et al.*, *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012)*, 55 y ss.

Estado el impulso de la conferencia. Es significativo que no se contemple la inclusión de un punto en el orden del día a instancias ajenas a la conferencia, como podría ser a iniciativa de la secretaría de la Conferencia de Presidentes. Esto refuerza aún más la autoridad de los titulares ministeriales en la elección de asuntos a tratar, deja al descubierto la prevalencia de la lógica ministerial y no ayuda a integrar a las conferencias como elementos de un sistema más amplio. Esta ausencia es incluso sorprendente si tenemos en cuenta que ocho de los once acuerdos de la VI Conferencia de Presidentes adoptados en 2017 atribuían su cumplimiento a otras tantas conferencias sectoriales. La derivación de asuntos a las conferencias es el único método de trabajo operativo que finalmente puede adoptar la Conferencia de Presidentes.

El efecto de este papel rector del Estado se refleja en las actas de las reuniones,<sup>40</sup> en las que se constata una frecuente sucesión de puntos cuya explicación corresponde al Ministerio y sobre los que no se requieren, y a veces tampoco se producen, intervenciones autonómicas, por lo que queda en el aire la duda sobre la correcta selección de temas. En estos casos, la conferencia tiene un contenido simplemente informativo. Esta dinámica no permite asegurar que los asuntos tratados sean los que más interesan a las comunidades autónomas o al debate social y a la opinión pública. Las intervenciones autonómicas en el punto de ruegos y preguntas incrementan las dudas sobre la forma de configuración del orden del día, pues en algún caso los temas suscitados por las comunidades tienen la relevancia suficiente para haber sido tratados como puntos específicos. Las actas denotan que el tiempo de duración de alguna reunión es a veces excesivamente breve, e incluso se tiene constancia de alguna de 40 o 50 minutos de duración,<sup>41</sup> en las que apenas se producen intervenciones. Igualmente, es habitual que el tiempo utilizado por la representación del Estado acapare buena parte de la reunión, con intervenciones marginales de las comunidades autónomas.

Ciertamente estas circunstancias no concurren en todas las ocasiones. En algunos casos el interés de los consejeros es muy elevado, destacando el Con-

---

40. Si bien la publicación de las actas de las conferencias sectoriales no es objeto de publicidad activa en el Portal de la Transparencia, con frecuencia pueden ser conocidas a través de la solicitud de información en vía parlamentaria.

41. Mondragón, *et al.*, *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012)*, 91 y 114.

sejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud,<sup>42</sup> con órdenes del día muy densos, debates durante horas y constantes intervenciones de la práctica totalidad de las comunidades. Las causas de este mayor interés y rigor en el trabajo posiblemente hay que buscarlas en la mejor preparación de los temas en los órganos de apoyo, pero también ayuda que los responsables políticos mayoritariamente han sido elegidos entre profesionales sanitarios, lo que supone siempre un mayor conocimiento del contenido y los efectos de los temas que se debaten.<sup>43</sup> En la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural también se aprecia un conocimiento profundo por parte de los consejeros, que aportan información, experiencia práctica y amplio conocimiento del sector. Una mejor institucionalización requeriría disponer de una agenda de temas permanente, de la que se derivasen puntos que pudieran ser abordados en posteriores reuniones.

También se echa en falta un mejor encaje entre los órdenes del día de las conferencias y el plan político que el Gobierno detalla en sus comparecencias parlamentarias, pues no siempre existen las coincidencias necesarias para confirmar el régimen de cogobernanza. En este mismo sentido, no existe ninguna coordinación de los planes estratégicos de subvenciones,<sup>44</sup> lo que sería de interés para evitar posibles duplicidades en la financiación de entidades o empresas privadas. El silencio en este tema se extiende a las actuaciones financiadas por fondos europeos, que salvo en el ámbito de agricultura, suelen permanecer ajenos al debate de las conferencias sectoriales.

El artículo 149.2 de la Ley establece que la convocatoria debe ir acompañada de la documentación necesaria, una expresión genérica y cuyo cumplimiento origina frecuentes críticas de las comunidades. Sea como sea, la documentación distribuida suele ser escasa e insuficiente para que las partes preparen la reunión, y a menudo se facilita con escasa antelación, incluso inferior a las cuarenta y ocho horas. La documentación remitida suele reiterar aspectos formales conocidos y adolece de poco contenido valorativo, con una llamativa falta de documentos que describan, resuman e informen sobre cada cuestión o actuación prevista, a diferencia del modelo del Consejo de la Unión Europea.

---

42. Memoria 2018 del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2019.

43. La prensa especializada y destinada al personal sanitario suele informar de forma pormenorizada de las intervenciones en sus reuniones.

44. Art. 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Más llamativa aún es la escasez de documentos procedentes de las comisiones sectoriales y de los grupos de trabajo, lo que permitiría a los responsables políticos conocer el desarrollo del trabajo técnico y valorar su rendimiento y oportunidad.

La participación autonómica en las reuniones suele ser elevada. Datos más precisos correspondientes al periodo 2004-2008 indicaban un índice de participación del 85%. En ese momento las Comunidades con presencia más habitual eran Extremadura, Castilla y León, Illes Balears, Castilla-La Mancha y Aragón, mientras que superaron la media de ausencias País Vasco, Murcia, Madrid y Canarias.

Un dato significativo es la frecuente sustitución del titular del Ministerio, que delega la presidencia en otros cargos, secretarios de Estado o secretarios generales, aunque esto siempre se produce en las conferencias de menor relevancia política. Esta práctica menoscaba el prestigio político de la conferencia y puede llevar a confusión con la comisión sectorial. La devaluación en la representación también es frecuente por parte autonómica, no siendo extraño que algunas comunidades estén representadas por viceconsejeros o directores generales. Esta sustitución afecta al desarrollo de los debates al producir un aparente retraimiento de los representantes autonómicos cuando carecen del rango político adecuado.

Como ya se advirtió, una cuestión de interés creciente es la participación de representantes de otros Ministerios, algo que no forma parte de la práctica de las conferencias. Los ejemplos de otros Estados muestran generosidad a la hora de extender la invitación cuando los temas a tratar afectan al trabajo que se está desarrollando en otro órgano. El sistema español no dispone de figuras similares a la Conferencia Unificada y a la Conferencia Estado-Regiones italiana, que aborda el problema ampliando notablemente el número de participantes y el orden del día, que en las últimas reuniones ha oscilado entre 10 y 14 puntos.<sup>45</sup>

Una cuestión recurrente es la participación de las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Su posible incorporación a las conferencias como miembro de pleno derecho no ha sido

---

45. Ruggiu, "Órganos y dinámicas de representación territorial".

atendida al valorarse que la cooperación con las comunidades autónomas y con las entidades locales corresponde a ámbitos diferentes, por el distinto el alcance de su autonomía y por la falta de capacidad legislativa local. Además, se aduce que su presencia desvirtuaría el carácter de las conferencias y podría causar el rechazo de las Comunidades. Además, esta participación, en su caso, debería limitarse a aquellos órganos cuyo ámbito de trabajo se corresponde con competencias locales, como servicios sociales, igualdad, medio ambiente o vivienda, como ciertamente ya se produce en la práctica, aunque este derecho solo está reconocido expresamente en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia. La participación de representantes de intereses o colectivos sociales es muy excepcional y en todo caso limitada a algún punto del orden del día. Su posible incorporación como participantes permanentes supondría nuevamente desvirtuar el carácter político o interadministrativo de estos órganos y su confusión con los órganos de participación social, que tiene una finalidad diferente.

## 2.2. Dinámica de las reuniones

El ejercicio del liderazgo en los debates responde a circunstancias propias en cada caso y difiere en función de las condiciones y habilidades personales de los participantes y de los efectos de los temas tratados en cada territorio. Ahora bien, el peso institucional de las comunidades más importantes, sea por población o identidad política, siempre está presente. Las actas conocidas indican que Andalucía, Cataluña y País Vasco muestran su relevancia institucional con mayor frecuencia, a lo que ayuda la posición de sus consejeros en la mesa en un lugar destacado.<sup>46</sup>

Las comunidades autónomas muy raramente adoptan una actitud común y diferente u opuesta a la del Estado, al contrario de lo que suele ocurrir en Alemania,<sup>47</sup> o Canadá.<sup>48</sup> Esto exigiría un consenso horizontal en una orga-

---

46. Aunque el acceso a las actas no está garantizado por la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, los Boletines Oficiales del Senado y del Congreso de los Diputados permiten en determinados casos el acceso a las mismas a partir de la información remitida por el Gobierno en el ejercicio del control escrito. Por ejemplo, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección I de 3 de diciembre de 2007, n.º 387, p. 30 a 50.

47. Benz, *Las relaciones intergubernamentales*.

48. Croisat, *Le fédéralisme*, 96.

nización pensada desde la verticalidad, algo complejo a la vista del papel central del Estado. Además, esta opción es aún más difícil si se tiene en cuenta el equilibrio en el número de consejeros de cada uno de los dos principales partidos, que impide de hecho una posición de minoría del Estado frente a las comunidades autónomas, pues esta posibilidad automáticamente generaría un alineamiento de partido para evitarla y no sería aceptada pacíficamente por las comunidades gobernadas por el partido en el Gobierno. La disciplina de partido indica cómo en este supuesto, con toda probabilidad, esas comunidades acudirían en apoyo del Estado.

En todo caso, los estudios sobre las conferencias sectoriales realizados a partir de entrevistas con sus participantes indican que no debe sobredimensionarse el alineamiento político, que no siempre está presente, aunque sí lo parece en la Conferencia Sectorial de Educación y en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, donde se reproduce la dinámica gobierno-oposición. Más frecuente es detectar en los debates de las conferencias un alineamiento complejo, doble, entre la adscripción política y el interés territorial, como se pone de relieve en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural entre las Comunidades interesadas en un sector o producto determinado.

Desde la perspectiva territorial, el resto de Comunidades suele recelar de las posturas de Cataluña y País Vasco, posiblemente más por su exclusión de la dialéctica bipartidista que por su posición nacionalista o su singularidad institucional. Esto indirectamente refuerza el papel arbitral del Estado. También es frecuente que las intervenciones autonómicas denoten, aunque sea de forma sutil o indirecta, el nivel de riqueza o el peso económico de cada una de ellas, tal como Benz recuerda que se produce en Alemania al defender los *Länder* sus intereses territoriales.<sup>49</sup> Es también habitual que las Comunidades menos prósperas esperen del Estado una actuación más intensa de la que parecen desear las Comunidades con mayores recursos, más convencidas de sus objetivos y más seguras de los medios de que disponen.<sup>50</sup> Sea como fuere, lo

---

49. Benz, *Las relaciones intergubernamentales*, 18-22.

50. En este sentido, resulta muy significativo el Informe de la Comisión de Expertos sobre el Sistema de Financiación, y en especial los votos particulares expresados por los expertos propuestos por las diferentes Comunidades, entregado al Gobierno el 31 de julio de 2017, y disponible en [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n/informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sfa.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf). Igualmente, las diferencias interautonómicas se apreciaron en el debate planteado en la 65ª Conferencia Sectorial

más relevante de las intervenciones es comprobar los objetivos que apuntan los sucesivos oradores, ya que ayudan a analizar la diferente percepción de la organización autonómica que tiene cada comunidad, y la clase de relaciones que mantiene con la Administración del Estado: subordinación, cooperación o conflicto.

Las apelaciones en defensa de las propias competencias y responsabilidades suelen proceder de las Comunidades más dispuestas a defenderlas ante el Tribunal Constitucional y se relaciona con el papel que reconocen o atribuyen a la Administración del Estado. Para unas, el Estado genera desconfianza. Otras Comunidades aceptan su papel rector y coordinador de las actuaciones autonómicas. En todo caso, suele prevalecer la comprensión de los problemas ajenos, la cordialidad institucional y la leal aportación de argumentos técnicos dirigidos a enriquecer el debate.<sup>51</sup> Existen pocos, pero significativos, ejemplos de abandono de la reunión por las comunidades autónomas gobernadas por el partido de la oposición. En los últimos meses se ha producido en la Conferencia Sectorial de Educación,<sup>52</sup> y en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.<sup>53</sup>

Aunque las reuniones no presenciales son una posibilidad reconocida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en la práctica su uso está siendo limitado. Durante 2019 se ha usado en 4 ocasiones, sobre un total de 49 reuniones. Esta forma de reunión se ha mostrado idónea para tratar temas técnicos o cuando ya existe una confianza y relación profesional conocida, pero no para reuniones en las que se espera un debate y conformidad política, lo que será más factible con la cercanía que aporta la reunión presencial. En especial, el art. 149.2 de la Ley prevé que el informe de un determinado proyecto normativo pueda llevarse a cabo mediante medios electrónicos, telefónicos o audiovisuales. Esta

---

de Empleo, celebrada el 26 de julio de 2017. Puede consultarse la nota de prensa elaborada por el Estado en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mempleo/Paginas/2017/260717-comunidades.aspx>, así como la de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en <https://www.castillalamancha.es/actualidad/notasdeprensa/el-gobierno-regional-pide-al-estado-una-estrategia-de-empleo-acorde-con-el-mercado-de-trabajo-y-que>.

51. Según se pone de manifiesto en diferentes estudios efectuados que han formulado entrevistas a participantes en reuniones, y, en particular en Mondragón, *et al.*, *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012)*.

52. *La Vanguardia* de 30 de julio de 2018.

53. *Acta Sanitaria* de 10 de abril de 2019.

posibilidad, sin embargo, no es la más idónea para facilitar la integración de las posturas autonómicas en la normativa estatal si con anterioridad no se ha producido un debate en un nivel inferior de trabajo.

### 2.3. Régimen de adopción de acuerdos

La realización de votaciones y los requisitos que se requieren para su plena validez son el elemento que más atención ha merecido en el análisis de las conferencias sectoriales.<sup>54</sup> Existe una regulación básica en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que limita la validez de los acuerdos al exceptuar de su obligatoriedad a “quienes hayan votado en contra”; si bien el segundo párrafo de este artículo establece la obligatoriedad plena cuando el Estado “ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material”.<sup>55</sup>

Ya pone de relieve Duque Villanueva cómo la posible obligatoriedad de estos acuerdos fue una de las cuestiones más debatidas en la tramitación del proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), y recuerda que las enmiendas presentadas en este sentido “fueron rechazadas por considerarlas innecesarias la mayoría parlamentaria, excluyéndose en el debate con rotundidad la posibilidad de imponer a las comunidades autónomas los acuerdos de las conferencias sectoriales”. La referencia en la nueva Ley a los acuerdos adoptados en aplicación de una facultad coordinadora del Estado reabre este debate, y ello sin valorar su aplicación práctica, que siempre será compleja, sobre todo porque su efectividad exigiría una calificación competencial de cada supuesto de votación, que raramente sería pacífico y podría derivar en nuevos escenarios de conflictividad.

Pero, desde una perspectiva teórica, el debate sobre la obligatoriedad de los acuerdos trae consigo una reflexión sobre la naturaleza jurídica de estos órganos. Es una cuestión muy relevante si se considera el indudable interés del Estado en vincular la actividad de estos órganos al ejercicio de funciones coordinadoras y, por lo tanto, a la obligatoriedad de sus acuerdos con independencia del sentido del voto. Muy probablemente esta fue la intención

---

54. Duque Villanueva, “Las Conferencias Sectoriales”.

55. Artículo 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

perseguida con la modificación de la Ley.<sup>56</sup> Pero esta posible interpretación en la práctica tiene un significado menor, debido a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio y las técnicas de cooperación, que considera voluntarias y por lo tanto no sometidas a la obligatoriedad que caracteriza normalmente los resultados de cualquier votación. Y ello tras haber establecido el criterio de que la puesta en práctica de la cooperación “no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes”.<sup>57</sup>

De otro lado, en la actividad diaria de las conferencias son escasos los acuerdos que se adoptan tras una votación formal y en los estrictos términos previstos en el reglamento. Los participantes han aprendido que la garantía de votaciones no aporta mayor eficacia a los acuerdos alcanzados, en última instancia condicionados a la aceptación y buena disposición de las Administraciones para su efectivo cumplimiento. Por ello, y en coherencia con la jurisprudencia constitucional, la regla general es la adopción de acuerdos por asentimiento de los presentes. La práctica alemana parece coincidir en este sistema, fortalecido tras haberse apreciado una tendencia a ignorar algunos resultados por parte de los *Länder* que votaron en contra.<sup>58</sup> Aparte de su excepcionalidad, las votaciones formales incluso pueden ser negativas. Porque deslegitiman la responsabilidad compartida, como apuntaron ya hace años Bañón y Tamayo.<sup>59</sup> Pero también porque favorecen la alineación en torno a posturas de partido político y dejan en evidencia a los perdedores en las votaciones. Desde esa misma perspectiva de la discrepancia partidista, la celebración de votaciones anima la celebración de reuniones previas de las comunidades gobernadas por el mismo partido para concertar posiciones.<sup>60</sup> El efecto es una sobrevaloración de la motivación política y un reforzamiento del papel del aparato central del partido en cuestión, al disciplinar a sus comunidades y someterlas a una agenda propia que puede ser ajena al debate o los intereses territoriales.

---

56. En especial, segundo párrafo del artículo 151.2.a) de la Ley 40/2015.

57. Diferentes sentencias y, en particular, la Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre, del Tribunal Constitucional, FJ 9.

58. Poirier, y Saunders, “Comparative Experiences of Intergovernmental Relations”, 463 y ss.

59. Bañón, y Tamayo, “The Transformation”.

60. Mondragón, *et al.*, *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012)*, 55 y ss.

En vista de estas dificultades, la experiencia española tiende a que los trabajos de los órganos de cooperación se orienten a la búsqueda de acuerdos, pero sin forzar su formalización, ya que el contenido deliberativo en sí mismo puede resultar incluso más valioso, y la existencia de un clima de confianza en un trabajo que a ambas partes interesa puede ser más eficaz en la práctica.

En este marco de flexibilidad, como resultado de los debates de los órganos de cooperación, en la práctica se aprecian dos tipos de acuerdos. Unos, los formalizados en un texto específico, que se publican en el *Boletín Oficial del Estado* y que aparecen referenciados en el acta de cada reunión como acuerdos en sentido estricto. Y otros, los acuerdos informales, verbales, que pueden ser solo un acuerdo de criterios, que no son objeto de formulación formal y que a veces ni siquiera resultan claramente explicitados en el acta. Estos acuerdos puntuales son especialmente frecuentes en las comisiones sectoriales y grupos de trabajo.

Otra cuestión muy controvertida es la capacidad de veto del Estado. En la práctica española se justifica para evitar la adopción de acuerdos al margen del Gobierno. Por los motivos indicados, en la práctica tienen poco efecto, salvo en el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuyo reglamento se hace explícita la posición de superioridad del Estado.<sup>61</sup> En el *Boletín Oficial del Estado* constan publicados, desde la reforma de la Ley en 1999, solo 84 Acuerdos adoptados por las conferencias sectoriales,<sup>62</sup> lo que parece muy insuficiente si se relaciona con las 1.700 reuniones celebradas. De estos, 2 se identifican como Planes conjuntos, ambos adoptados por el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, y otro como Convenio de Conferencia Sectorial, figura prevista expresamente en el artículo 5 de la entonces vigente Ley 30/1992, y utilizado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (SNS) para crear la Comisión de Formación Continuada.

---

61. El artículo 10.3 de su Reglamento dice que “El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas dispondrá del mismo número de votos que posean las Comunidades y Ciudades Autónomas que formen parte del Consejo”.

62. La consulta se ha realizado desde el 1 de enero de 1999, prácticamente coincidiendo con la aprobación de la Ley 4/1999, de 13 de enero, por la que se modificó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y se introdujo la figura de los planes conjuntos en su artículo 7, hasta la fecha de elaboración de este texto.

En este sentido, la conferencia más activa es el Consejo Territorial de Servicios Sociales y Sistema de Dependencia, con 17 acuerdos. Le sigue la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, con 12, si bien en este caso sin efectos para terceros al tener un contenido organizativo. Otras 8 conferencias han publicado acuerdos. Los acuerdos del Consejo Territorial de Servicios Sociales son importantes porque corresponden a una materia de competencia exclusiva autonómica, y acreditan una postura común en temas de su exclusiva responsabilidad, como son los criterios de valoración de la dependencia, la acreditación de centros y servicios, la acreditación de la formación del personal o la cuantificación de las condiciones económicas de los beneficiarios. También se han formalizado otros para la coordinación de posiciones sobre los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud, la coordinación inspectora en comercio interior, la coordinación de los plazos de matrícula universitaria, la aprobación de listados de especies protegidas, las actuaciones de apoyo a víctimas de violencia de género, la elaboración de materiales curriculares, la coordinación de los complementos retributivos del personal de enseñanza, la coordinación del calendario de vacunaciones infantiles, etc.

En todo caso, y con la única excepción de los acuerdos del Consejo Territorial de Servicios Sociales, en el resto de conferencias no se aprecia una línea continuada de acuerdos adoptados. Y esta carencia resalta con ejemplos conocidos de otros estados, donde la adopción de decisiones conjuntas es un elemento esencial para el desarrollo del federalismo cooperativo en los últimos decenios.<sup>63</sup>

#### **2.4. Actas, resultados de las reuniones y control parlamentario**

Las actas de las conferencias sectoriales se caracterizan por su formalidad y fuerte contenido juricista. Su rigidez formal no ayuda a identificar con claridad las posturas mantenidas. Unas veces pecan de excesiva parquedad en su redacción, y otras de exhaustividad al reproducir la grabación de la reunión. Por estos motivos, se considera que el acta tradicional no es la forma apropiada para dar cuenta de debates políticos o técnicos en los que las intervenciones se suceden de manera informal y rápida, sobre todo en el segundo

---

63. Croisat, *Le fédéralisme*, 90 y ss.

nivel. Adicionalmente, el hecho de que las actas sean aprobadas en la siguiente reunión del órgano disminuye su interés al difuminar su contenido con el paso del tiempo y verse superadas por nuevos acontecimientos.

Al menos en el nivel de las conferencias, no se ha planteado la adopción de un documento de conclusiones de cada reunión, en el que de forma extractada se diera cuenta del resultado de los debates. Un documento de este tipo aportaría claridad, identificaría problemas y posiciones y permitiría un seguimiento y mejor continuidad del trabajo. El ejemplo del Consejo de la Unión Europea vuelve a ser un ejemplo a tener en cuenta.

Muy al contrario, la publicidad de su trabajo normalmente se reduce a una breve nota de prensa que normalmente apenas aporta rigor técnico sobre los temas tratados. Por ello, la rendición de cuentas sigue siendo un elemento susceptible de mejor tratamiento ya que, además, la opacidad del sistema no es resuelta tampoco por la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, que no establece ninguna obligación de publicidad activa respecto de los trabajos de los órganos de cooperación.

Más relevante aún es que esta carencia dificulte la forma de hacer efectiva la responsabilidad política de los participantes en las reuniones de las conferencias sectoriales. Es un tema clave para su consideración como órganos intergubernamentales y es inherente a la condición de miembros de los Gobiernos estatal o autonómicos de sus participantes, lo que legalmente los habilita para adquirir compromisos en nombre de sus Gobiernos.<sup>64</sup> A pesar de ello, no se ha desarrollado en el ámbito parlamentario una práctica de relacionar las reuniones de las conferencias sectoriales con las intervenciones de los ministros o consejeros en las comisiones respectivas, y mucho menos para dar cuenta de los debates y acuerdos adoptados, lo que puede resultar incluso sorprendente en casos como el del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Es más, ni siquiera las reuniones de la Conferencia de Presidentes han requerido un mayor control de sus participantes, ni por parte del Congreso de los Diputados ni de las Asambleas autonómicas. Tampoco la actividad de las conferencias sectoriales ha sido objeto de especial interés del control parlamentario. Cuantificando este trabajo, durante la XII Legislatura (2016-2019) se registraron 45 iniciativas sobre ellas: 3 preguntas orales, 16 escritas,

---

64. García Morales, *Transparencia y rendición de cuentas*, 183.

8 solicitudes de comparecencia del Gobierno, 13 solicitudes de información, 3 proposiciones no de ley, 1 envío de documentación por parte del Gobierno y 1 solicitud a la Diputación Permanente para la convocatoria de una comisión para tratar un tema debatido en una conferencia sectorial. El mayor interés de los diputados se refirió a cinco órganos: Consejo de Política Fiscal y Financiera, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y Conferencias de Educación; Agricultura y Desarrollo Rural; y Empleo y Asuntos Laborales. Más sorprendente aún es la ausencia de vínculos funcionales, y por supuesto de control, propiciados por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en el Senado.

### 3. Funciones de las conferencias sectoriales y de los otros órganos de cooperación

#### 3.1. Participación en el proceso normativo del Estado

La configuración y funciones del Senado en la Constitución no da respuesta a una exigencia básica de los modelos federales, como es la participación de las unidades territoriales en el proceso legislativo, y ello a pesar del intento de suplir este olvido en 1993 con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.<sup>65</sup> Una situación muy clara en Alemania, donde este papel corresponde al Bundesrat, formado por miembros de los gobiernos de los *Länder*.<sup>66</sup> Con toda seguridad esta carencia del modelo autonómico es lo que con mayor claridad lo aleja del modelo federal. Y se trata de una omisión de todo punto incoherente si se considera la Constitución en su integridad, pues carece de toda lógica que un sistema descentralizador tan intenso como

---

65. La negociación de la reforma se llevó a cabo durante 1993 y fue aprobada formalmente el 11 de enero de 1994, en <https://www.boe.es/boe/dias/1994/01/19/pdfs/A01536-01540.pdf>.

66. El Bundesrat alemán está regulado en los artículos 50-53 de la Ley Fundamental de Bonn. Se compone de miembros de los gobiernos de los *Länder*, que los designan y los cesan, y que participan mediante esta cámara en la aprobación de las leyes. El Senado español está compuesto de 208 senadores elegidos por sufragio directo mediante circunscripciones provinciales, y por 56 designados por las Asambleas autonómicas en función de su población, pero en el proceso legislativo no tiene una participación especial por su condición de “Cámara territorial”. Para el Bundesrat alemán, *Vid.*, Lhotta, y Von Blumenthal, “Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany”, 213.

el previsto en el título VIII no se proyecte en el funcionamiento del resto de los poderes, y en especial del legislativo.

Esta ausencia se hace aún más extraña tras la adopción del Protocolo de Subsidiariedad de la Unión Europea y de la reforma legal realizada en 2009.<sup>67</sup> A partir de ese momento las Asambleas legislativas autonómicas pueden reaccionar, e incluso emitir un dictamen motivado, ante una iniciativa legislativa comunitaria, pero sin embargo siguen sin poder hacerlo ante un proyecto normativo estatal. La falta de un mecanismo adecuado para hacer efectiva esta participación fue tenida en cuenta en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que atribuye a las conferencias sectoriales la función de “ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas [...]”.<sup>68</sup> En coherencia con el sistema piramidal de órganos, los proyectos legislativos deben ser tratados en las conferencias sectoriales, mientras que los reglamentos, por su mayor complejidad técnica, se suelen debatir en comisiones sectoriales e incluso en grupos de trabajo. Con estas previsiones, aparentemente se colma este vacío en las relaciones intergubernamentales, pero en la práctica se aprecian diferentes obstáculos para su cumplimiento, con un resultado actual incluso menos positivo de lo que hemos constatado en ocasiones anteriores.<sup>69</sup>

En primer lugar, por el profundo cambio experimentado por la función legislativa en los últimos años, cada vez más amparada en la celeridad y urgencia. Por otro lado, las leyes ahora tienen una complejidad y transversalidad antes impensable, hasta el punto de que su contenido no se corresponde fácilmente con una única conferencia. Y, en tercer lugar, por la proliferación de los reales decretos-leyes. En situaciones de minoría parlamentaria la agenda legislativa del Gobierno se limita a lo esencial, y esta falta de iniciativa legislativa es suplida con la frecuente aprobación de reales decretos-leyes que, por su propia naturaleza, resultan prácticamente imposibles de debatir con las Comunidades.

67. Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea; modificada por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

68. Art. 148.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

69. *Vid.*, Pérez Medina, “Las relaciones de colaboración”, 334-337.

Los datos cuantitativos son relevantes, pues en el periodo 2016-2019 el número de reales decretos-leyes aprobados, 74, supera el de leyes, solo 41. Esta forma de legislar implica un menoscabo de las funciones de los órganos de cooperación, que son sustituidos en la práctica por los grupos parlamentarios y diputados o senadores nacionalistas o regionalistas, que tienen así la oportunidad de recuperar en el Congreso un margen de maniobra para influir en el sentido que interese a sus competencias o ciudadanos. La participación autonómica en normas reglamentarias es menos compleja y obtiene mejores resultados en el nivel de comisiones sectoriales. De la misma manera, la Ley prevé que la cooperación normativa se extienda también a los proyectos normativos autonómicos. En este caso, el problema deriva de que esta función debe desarrollarse en un momento en el que la legislación autonómica tiende a reducirse, en buena parte desplazada por la estatal, que sobre todo busca salvaguardar la coherencia fiscal y el equilibrio financiero.<sup>70</sup>

Para paliar estas dificultades, aunque sea con otros objetivos, ya la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado reguló un sistema de cooperación normativa, consistente en facilitar el acceso a los proyectos de disposiciones estatales y autonómicas mediante una plataforma compartida, pero que en la práctica el Estado y las Comunidades apenas han utilizado.<sup>71</sup> Esta carencia tiene un efecto muy negativo para la intergubernamentalidad al impedir que las Comunidades conozcan con antelación el contenido, pero muy especialmente, el coste de la norma que desea adoptar el Estado.

### 3.2. Cooperación financiera del Estado

La financiación por parte del Estado de actuaciones que competencialmente corresponden a las unidades territoriales es uno de los elementos más caracte-

---

70. Croisat, *Le fédéralisme*, 98.

71. Se trata de una previsión incluida en los artículos 12 y 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. No obstante, el número de proyectos normativos compartidos que se indica en el *Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2017* es muy escaso si se considera la totalidad de disposiciones generales que anualmente aprueban el Estado y las Comunidades Autónomas, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2018, p. 32. Disponible en [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/o/text\\_es\\_files/INFORME\\_CC\\_SS\\_2017.pdf#page=1](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/o/text_es_files/INFORME_CC_SS_2017.pdf#page=1).

rísticos de lo que se viene llamado “federalismo cooperativo”.<sup>72</sup> Experimentó un desarrollo gradual a partir del *new deal* del presidente Roosevelt y, sobre todo, en periodos de crisis, o cuando se ha comprobado la insuficiencia de las unidades federadas para atender situaciones críticas. Pero en el caso español llama la atención la escasez de los recursos consignados en los presupuestos generales del Estado para desplegar una política financiadora eficaz de actuaciones que, aunque en sentido estricto competen a estas, el Estado desea fomentar.<sup>73</sup> Además, en sentido estricto, es una posibilidad desconocida en el Derecho español, pues la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)<sup>74</sup> no tiene una regulación uniforme de las condiciones y alcance en que es posible esta financiación extraordinaria, lo que sí se prevé respecto del Fondo de Compensación interterritorial (FCI).<sup>75</sup>

Por este motivo, las vías para su formalización son diversas y sin que la normativa vigente justifique la diversidad de categorías: la concesión directa de subvenciones consignadas en la ley anual de presupuestos, la distribución entre comunidades de acuerdo con lo establecido en la legislación presupuestaria, los convenios de cooperación con compromisos financieros e incluso la concesión de subvenciones en libre concurrencia de acuerdo con la Ley General de Subvenciones. De estas cuatro vías, solo en la distribución de subvenciones entre comunidades autónomas intervienen las conferencias sectoriales y es la única que guarda alguna semejanza con la financiación condicionada prevista en Estados federales. Las otras tres responden a prioridades bilaterales. Además, este procedimiento, en sentido estricto, no tiene

---

72. Croisat, *Le fédéralisme*, 102 y ss.

73. El total de los presupuestos autonómicos para 2018 asciende a 196.340 millones de euros, mientras que el Presupuestos de gastos del Estado para Otras Transferencias a Comunidades Autónomas, es decir al margen el sistema ordinario de financiación, es de solo 7.129 millones de euros, es decir el 3,63% del total de los presupuestos autonómicos, según figura en el Libro Amarillo, Presupuestos 2018, p. 278, disponible en <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Documents/EJERCICIO%202018/LIBROAMARILLO2018.pdf>. A mayor abundamiento, la aportación del Estado al Consorcio Regional de Transportes de Madrid, que es la aportación condicionada más cuantiosa, supone solo el 7,5% del total de sus gastos.

74. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y sucesivas modificaciones.

75. Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

como finalidad prever un instrumento de cooperación, sino solo cumplir un trámite presupuestario obligado.

La participación de las conferencias se reduce a la “adopción de criterios objetivos” que sirvan de base para la distribución de los créditos disponibles, ponderando los elementos que se acuerden en su seno, y que difieren en cada caso. En estos debates es habitual que las comunidades discrepen sobre los criterios a emplear, pero también que los argumentos que emplean se neutralicen mutuamente, lo que facilita que prospere la propuesta del Estado. El Tribunal Constitucional, al validar la intervención subvencionadora del Estado, le reconoció su capacidad para establecer el marco de condicionalidad que ha de ser atendido por las comunidades para acceder a la distribución. Pero, en la práctica, el Estado apenas desarrolla esta posibilidad, y el marco regulador suele ser mínimo cuando no inexistente. Por este motivo, estas subvenciones se limitan a incrementar el crédito para actuaciones ya consignadas en los presupuestos autonómicos. Por lo tanto, no puede decirse que en sentido estricto sean un instrumento de fomento de las actuaciones conjuntas, tal como es característico del federalismo cooperativo. Su percepción tampoco suele estar condicionada a la cofinanciación autonómica, lo que diluye aún más el compromiso autonómico y la finalidad cooperativa de estas subvenciones. Como efecto final, las aportaciones se destinan a todas las comunidades autónomas sin mayor distinción. En tercer lugar, los llamativos retrasos en la gestión administrativa también limitan sus efectos y pueden hacer inoperante la ayuda, y difícil de evaluar por parte del Estado.

En 2019 se distribuyeron 41 líneas de subvención, con una aportación total del Estado de 3.018.398.159 €. Cuantitativamente, destacan las destinadas a las políticas activas de empleo, con 2.126.109.720 €. <sup>76</sup> Como se ha indicado, a la vista de los presupuestos autonómicos, estos importes no son especialmente relevantes y no proporcionan al Estado suficientes argumentos para atraer el interés autonómico. A pesar de sus limitaciones para la cooperación, en 2019 se aprecia esta finalidad en las ayudas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, dotado con 100 millones de euros. También la financiación de actuaciones para la lucha contra la pobreza infantil, con una cantidad que no pasa de simbólica, 5,3 millones de euros. Más importancia financiera tiene

---

76. Informe sobre las Subvenciones distribuidas entre Comunidades Autónomas durante 2019, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020.

la aportación del Estado para el Plan Estatal de Vivienda, formalizado en 2018 por la Conferencia Sectorial de Vivienda para el cuatrienio 2018-2021, y dotado con 1.443 millones de euros.

En resumen, el sistema de financiación condicionada a cargo del Estado, que permitiría la cofinanciación de actuaciones de interés conjunto, se articula mediante reglas confusas que conducen a situaciones de inequidad; en especial por la consignación de subvenciones nominativas en los presupuestos a iniciativa de grupos parlamentarios territoriales o por la firma de convenios bilaterales.

### 3.3. Elaboración y adopción de planes y programas conjuntos

La Ley Fundamental de Bonn,<sup>77</sup> que regula las denominadas tareas comunes o conjuntas, las *Gemeinschaftsaufgaben*, sirvió de modelo en 1999 para introducir en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común los denominados “planes y programas conjuntos”. La finalidad era dar cobertura a una técnica ya utilizada en Estados federales, que ya entonces se consideraba un instrumento característico del federalismo cooperativo. Su escaso uso posiblemente motivó que la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público redujera este artículo a un segundo párrafo en el artículo 151, aunque manteniendo en lo esencial el contenido anterior.

Desde la perspectiva competencial, supone el reconocimiento y la adopción de medidas para tratar las interrelaciones de responsabilidades, los entrelazamientos competenciales, los llamados en Alemania *verflechtung*. Abordan situaciones en las que coinciden competencias de dos o tres niveles administrativos, y que requieren medidas de concertación horizontal y vertical, intersectoriales e interadministrativas. Como quiera que la Constitución no ofrece una respuesta expresa a esta situación, aunque sí la jurisprudencia constitucional,<sup>78</sup> la práctica permite que el Estado y las comunidades autónomas adopten mecanismos concertados o estrategias conjuntas e integradas

77. Artículos 91, a, b, c, d y e de la Ley Fundamental de Bonn.

78. Desde los primeros momentos de su actividad el Tribunal Constitucional ya identificó y reconoció “el deber de colaboración dimanante del deber general de auxilio”, en especial en la STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14. Esta línea jurisprudencial, confirmada en la STC 76/1983,

que prevén la participación de ambos niveles. Croisat justifica esta opción sosteniendo que la planificación conjunta es simplemente la respuesta a la intergubernamentalidad.

A modo de ejemplo, esta situación se aprecia en el Plan Estatal de Vivienda,<sup>79</sup> adoptado por la Conferencia Sectorial de Vivienda y Urbanismo, en el que la gestión y selección de actuaciones corresponde a las comunidades, mientras que el Estado aporta recursos para su financiación. También es el supuesto de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética,<sup>80</sup> tratada por la Conferencia Sectorial de Energía, con actuaciones del Gobierno sobre el mercado de la energía, y de las comunidades autónomas sobre los aspectos de contenido social. Un tercer ejemplo relevante es la Agenda Urbana Española,<sup>81</sup> conocido por la Comisión Sectorial de Vivienda y Urbanismo, que constituye un documento de referencia sobre el futuro urbano, que también interesa a las entidades locales.

Se prevé que el resultado de este trabajo conjunto sea un documento de referencia, teórico y práctico, aprobado o asumido por la conferencia sectorial, en el que las partes acuerden los objetivos compartidos, dejando al margen las posibles controversias sobre la titularidad de cada competencia. Además, debiera incluir una identificación clara de las actuaciones que corresponde realizar a cada nivel, así como los compromisos financieros de cada participante. Son elementos que figuran en la práctica de algunos Estados federales. Sin embargo, el esquema teórico incorporado al modelo autonómico no ha alcanzado aquí el éxito esperado y obtenido en otros Estados compuestos.

La mayoría de las actuaciones que se ordenan como un “plan” son solo nominalmente conjuntas. En sentido estricto, son diagnósticos, descripciones

---

de 5 de agosto, FJ 11, recaída en relación con el proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), se ha mantenido desde entonces en términos similares.

79. Aprobado mediante el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (BOE de 10 de marzo).

80. Prevista y regulada en el artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, para su aprobación por el Gobierno en el plazo de seis meses, lo que se hizo efectivo el 5 de abril de 2019. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-la-estrategia-nacional-contrala-pobreza-energ%C3%A9tica-2019-2024/tcm:30-496260>.

81. Aprobada por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019. Disponible en <https://www.aue.gob.es/>.

o declaraciones del Estado desde su perspectiva competencial y sin tener en cuenta suficientemente las competencias y realidades autonómicas, y por ello con el riesgo de menoscabar su efectividad. Como una segunda insuficiencia, las referencias a las actuaciones que llevaría a cabo cada Administración en muchos casos adolecen de poca precisión.<sup>82</sup> También se puede cuestionar la naturaleza de la participación de las conferencias en su aprobación, pues es muy frecuente que los planes sean tratados como una iniciativa de la Administración General del Estado, de la que simplemente se informa a las comunidades. Sin embargo, y a pesar de sus limitados éxitos, la programación conjunta sigue siendo un instrumento válido para tratar las interrelaciones administrativas. Recientes iniciativas lo han puesto de relieve, como la Agenda 2030, que afecta a todos los sectores y niveles de la actividad administrativa.

### 3.4. Participación en los asuntos de la Unión Europea

El impacto de la integración comunitaria en todos los Estados compuestos alertó sobre la pérdida competencial para las regiones, ya que atribuciones que las Constituciones nacionales les reconocían resultaban condicionadas por el incremento de las competencias de la Unión Europea. Este efecto despertó el recelo de los *Länder* alemanes a partir del Tratado de Maastricht, en 1992, y acabó incorporándose a la agenda constitucional de los diferentes Estados. Además, el trabajo del Comité de las Regiones sirvió como amplificador de las quejas regionales, que se convirtieron en demandas compartidas de las distintas regiones europeas. Las conocidas dificultades existentes en España para realizar cambios constitucionales descartaron una modificación

---

82. A título de ejemplo, el Plan Integral de Apoyo a la Familia, 2015-2017, adoptado por el Consejo de Ministros el 14 de mayo de 2015. En su página 13 se indica expresamente que “El ámbito material del Plan se circunscribe al ámbito de competencias de la Administración General del Estado, con independencia de que se incluyan también medidas que requieren la coordinación o colaboración de otras administraciones y entidades”, aunque este objetivo general no se desarrolla de forma suficiente en el texto; disponible en <https://www.mscbs.gob.es/novedades/docs/PIAF-2015-2017.pdf>. Esta imprecisión de compromisos compartidos es más significativa en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, aprobada por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018; disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>. En esta línea de falta de integración de medidas estatales y autonómicas, el Informe de Progreso elaborado en septiembre de 2019 se limita a anexas las actuaciones autonómicas al documento base, que en principio se refiere a actuaciones del Estado.

en este sentido, por lo que el Estado buscó otras alternativas. El resultado fue una conferencia horizontal, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE), y el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, sobre Participación Interna en los Asuntos Comunitarios. El éxito de este sistema fue muy limitado, quizás porque el Acuerdo sobreestimó en ese momento la capacidad de las conferencias sectoriales para asumir un método de trabajo con un fuerte componente federal y que requería un compromiso de cooperación horizontal. A partir de esta experiencia, se consolidó la pretensión de participación directa en el Consejo de Ministros, que cristalizó en los Acuerdos de la Conferencia, de 9 de diciembre de 2004, que establecieron el sistema aún vigente y que han alcanzado la continuidad y estabilidad necesarias para merecer una valoración positiva.

El sistema incorpora tres elementos en los que se combinan alternativas de cooperación horizontal y vertical: un mandato representativo de todas las comunidades que ejerce una de ellas en rotación semestral; la formulación al Estado de una posición común sobre los diferentes temas; y la participación directa en el Consejo y en sus grupos de trabajo formando parte de la delegación española. Para su efectividad, la formulación de este mandato se residencia en las conferencias sectoriales, pues es en estos órganos donde coinciden las comunidades y donde se formaliza este mecanismo horizontal que en sentido estricto es ajeno al Ministerio. La aplicación de este sistema es más intensa en sectores que se corresponden con competencias comunitarias, sobre todo en agricultura, pesca y medio ambiente, donde la correspondiente conferencia se reúne como Consejo Consultivo para Asuntos Comunitarios. En el ámbito de agricultura da lugar a reuniones prácticamente mensuales y previas a las reuniones del Consejo de Ministros. La evolución más reciente ha llevado a adoptar un sistema de coordinación de todas las conferencias para facilitar una actuación conjunta en las diferentes formaciones del Consejo, el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos de la Unión Europea (CARUE), de 10 de diciembre de 2018,<sup>83</sup> que distribuye la participación autonómica en el Consejo de acuerdo con un calendario fijo y previamente conocido. Este sistema otorga objetividad y fiabilidad para próximas representaciones, garantiza la posición autonómica ante las agendas de los Ministerios, y evita acuerdos

---

83. Disponible en [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-cell-ue/CARUE/2018\\_12\\_10\\_ACUERDO\\_POR\\_EL\\_QUE\\_SE\\_MODIFICA\\_EL\\_ACUERDO\\_SOBRE\\_EL\\_SISTEMA\\_DE\\_REPRESENTACION\\_AUTONOMICA\\_EN\\_LAS\\_FORMACIONES\\_DEL\\_CONSEJO\\_UE.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-cell-ue/CARUE/2018_12_10_ACUERDO_POR_EL_QUE_SE_MODIFICA_EL_ACUERDO_SOBRE_EL_SISTEMA_DE_REPRESENTACION_AUTONOMICA_EN_LAS_FORMACIONES_DEL_CONSEJO_UE.pdf).

bilaterales o informales que pudieran alcanzarse entre las Administraciones en función de las agendas del Consejo. En suma, la participación en los asuntos europeos se desarrolla de acuerdo con unos parámetros y resultados similares a los de los Estados federales de la Unión Europea.

#### 4. Conclusiones

Aunque el modelo autonómico de autogobierno se ha dotado y cuenta con instrumentos que formalmente reproducen o se inspiran en modelos federales, su aplicación y efectividad distan mucho de haber alcanzado los resultados prácticos conocidos en los Estados federales.

Por lo que respecta a las conferencias sectoriales, e incluso a la Conferencia de Presidentes, se aprecia una llamativa distancia entre las previsiones normativas o reglamentarias y su efectivo cumplimiento. Aunque el marco legal oriente sobre posibles actuaciones a seguir para desarrollar el modelo en el sentido apuntado, su cumplimiento efectivo no es suficiente. Es fácilmente comprobable cómo el nuevo marco no ha logrado revertir una herencia basada en la inercia administrativa, ni una debilidad organizativa que genera discontinuidad, inestabilidad y dependencia del Gobierno. Formalmente son varios los incumplimientos de las previsiones legales o reglamentarias, y ello obliga a reflexionar una vez más sobre la oportunidad de someter las relaciones de cooperación a la rigidez de un marco normativo.

Esta observación puede extenderse a otras instituciones del Estado relacionadas con la organización territorial, como la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, la prevista celebración del Debate sobre el Estado Autonómico, la tramitación de las proposiciones de ley presentadas por las Asambleas autonómicas, o la aprobación del sistema de financiación. El calendario de sus reuniones, los asuntos tratados o sus resultados con frecuencia no tienen en cuenta el marco regulador. La observación práctica revela actividad discontinua, un predominio de debates generalistas, ausentes de compromisos, y escasa formalización de acuerdos. La adopción de acuerdos políticos referidos a una actuación concertada o que permita considerar que se ha hecho efectiva la participación de las Comunidades en un régimen de cogobernanza, también está pendiente de un mayor desarrollo.

Especial reflexión merece el hecho de que muchos de los debates suscitados en las conferencias sectoriales estén condicionados por la cuestión de la financiación autonómica, una prioridad máxima y una exigencia territorial permanente desde hace años. La queja por los retrasos en su solución menoscaba en la práctica la cooperación, que resulta imposibilitada para impulsar las nuevas políticas que requieren las exigencias sociales.

En todo caso, los debates en las conferencias ponen de relieve la lectura e interpretación diferente que cada Comunidad y el propio Estado hacen del título VIII de la Constitución, una constatación llamativa en un sistema que medios académicos califican con frecuencia como cuasi federal. La dinámica política general del país también afecta al sistema de cooperación; sobre todo porque no es inmune a los alineamientos políticos, que con frecuencia parecen frenar la evolución de las instituciones. De este modo, considerando la concepción intergubernamental de las conferencias sectoriales, en tanto que instrumentos para el diálogo, la concertación y la toma de decisiones conjuntas de gobiernos situados en posición de igualdad, la experiencia merece una valoración general crítica, pues muchos órganos no han logrado los objetivos para los que fueron creados, salvo las once conferencias señaladas como más activas y, en especial, la notable excepción del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Los resultados de la cooperación técnica, sin embargo, son más satisfactorios, incluso mucho más allá de lo que la elevada conflictividad planteada ante los tribunales podría hacer pensar. Este dato además se refuerza por la importancia actual de los medios funcionariales y técnicos en toda organización política, al haberse incrementado la tecnificación de las decisiones de los gobiernos.

En todo caso, el análisis del funcionamiento de las conferencias sectoriales, a veces satisfactorio pero con frecuencia atenazado por la inercia o el desinterés, nos obligan a plantearnos si las circunstancias autonómicas actuales se ajustan a aquellas en las que pensaba Elazar cuando sostenía que la consolidación y desarrollo del federalismo requiere una forma federal de pensar, un “thinking federal”, una manera de concebir el poder de forma compartida y horizontal.<sup>84</sup>

---

84. Elazar, *Exploring*, 192.

## Bibliografía

- Adam, Marc-Antoine, José Bergeron, y Marianne Bonnard. “Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics”. En: J. Poirier, Ch. Saunders, y J. Kincaid (ed.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Forum of Federations. Don Mills (Ontario): Oxford University Press, 2015.
- AIREF. *Evaluación del gasto público, evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones*. Madrid: AIREF, 2019.
- Bañón i Martínez, Rafael, y Manuel Tamayo. “The Transformation of the Central Administration in Spanish Intergovernmental”. *Relations Publiques: The Journal of Federalism*, vol. 27, n.º 4 (1997).
- Benz, Arthur. *Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: Toma de decisiones conjunta y dinámica de la cooperación horizontal*. Zaragoza: Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad, 2009.
- Colino Cámara, César, y Salvador Parrado Díez. “Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales”. En: Xavier Arbós Marín (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònomic, 2009.
- Cameron, David R. “The Paradox of Federalism: Some Practical Reflections”. *Regional & Federal Studies*, n.º 19:2 (2009): 309-319.
- Croisat, Maurice. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. París: Montchrestien, 1999.
- Duque Villanueva, Juan Carlos. “Las Conferencias Sectoriales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79 (enero-abril 2007).
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: Alabama University Press, 1987.
- García Morales, María Jesús. *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*. Barcelona: Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2017.
- Innerarity, Daniel. *Una teoría de la democracia compleja: Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.
- Lhotta, Roland, y Julia von Blumenthal. “Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany: Complex Co-operation and Party Politics”. En: J. Poirier, Ch. Saunders, y J. Kincaid. *Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Forum of Federations. Don Mills (Ontario): Oxford University Press, 2015.
- Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione, Arantxa Elizondo Lopetegi, Alberto de la Peña Varona, Francisco Juaristi Larrinaga, Juan Luis Mokoroa Arizkorreta, y Ainhoa Novo Arbona. *Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012): Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2015.
- Moreno Fernández, Luis. *La federalización de España: Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI, 1997.
- Oates, Wallace. *Fiscal federalism*. Londres: Harcourt, 1972.

- Pérez Medina, José María. “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*, n.º 19 (2009).
- Poirier, Johanne, Cheryl Saunders, y John Kincaid. “Comparing Intergovernmental Relations in Federal Systems: An Introduction”. En: J. Poirier, Ch. Saunders, y J. Kincaid (ed.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Forum of Federations. Don Mills (Ontario): Oxford University Press, 2015.
- Poirier, Johanne, y Cheryl Saunders. “Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems”. En: J. Poirier, Ch. Saunders, y J. Kincaid (ed.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems*. Forum of Federations. Don Mills (Ontario): Oxford University Press, 2015.
- Ruggiu, Ilenia. “Órganos y dinámicas de representación territorial en los Estados compuestos. Italia y España a debate”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 23, n.º 67 (enero-abril 2003).
- Sánchez-Cuenca, Ignacio, y Pablo Lledó (coord.). *Artículos federalistas y antifederalistas: El debate sobre la Constitución americana*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.
- Santolaya Machetti, Pablo. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- Wright, Deil. *Federalism and Intergovernmental Relations*. New York: American Society for Public Administration, 1984.
- . “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno nacional, estatal y local”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 6 (1978): 5-28.