

**Grupo:** GT 5.19 Implementación de las políticas públicas descentralizadas en España y América Latina

**Título:** Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012): dinámica de funcionamiento y percepciones de los agentes políticos y técnicos.

**Palabras clave:** Descentralización; Conferencias Sectoriales; Organización Territorial; Relaciones Intergubernamentales.

**Autores:** Jaione Mondragón Ruiz de Lezana ([Jaione.mondragon@ehu.es](mailto:Jaione.mondragon@ehu.es)) ; Arantxa Elizondo Lopetegi ([Arantxa.elizondo@ehu.es](mailto:Arantxa.elizondo@ehu.es)) ; Alberto de la Peña Varona ([alberto.delapena@ehu.es](mailto:alberto.delapena@ehu.es)) ; Francisco Juaristi Larrinaga ([patxi.juaristi@ehu.es](mailto:patxi.juaristi@ehu.es)) ; Juan Luis Mokoroa Arizkorreta ([juanluis.mokoroa@ehu.es](mailto:juanluis.mokoroa@ehu.es)) ; Ainhoa Novo Arbona ([ainhoa.novo@ehu.es](mailto:ainhoa.novo@ehu.es)).

**Universidad el País Vasco (UPV-EHU)**

**Resumen:**

Durante las últimas décadas venimos observando que la forma de gobernar en los diferentes contextos políticos avanza inexorablemente hacia un sistema de gobierno en el que la interdependencia y la coordinación entre los elementos que los integran se hacen imprescindibles en los procesos de toma de decisiones y gestión pública.

En esta ponencia queremos presentar los resultados de una investigación llevada a cabo sobre el funcionamiento, la dinámica y los resultados de las Conferencias Sectoriales así como el papel que juegan estas como órganos de cogobierno en el sistema autonómico español. En definitiva, un estudio empírico sobre la eficacia coordinadora de estas conferencias en función de su dinámica de funcionamiento. Esto significa que, además del análisis formal, hemos atendido a relaciones que a veces no pueden deducirse de un marco normativo y cuyo análisis nos ha adentrado en un ámbito de estudio donde aparecen elementos como el liderazgo, el factor humano, el factor ideológico, el territorial o el carácter de los asuntos a tratar en las Conferencias Sectoriales.

Metodológicamente se han combinado técnicas cualitativas como cuantitativas mediante las cuales se ha pretendido medir la relevancia de diversos factores en el funcionamiento y rendimiento de estos órganos de coordinación sectorial.

## **1. Introducción**

Durante las últimas décadas venimos observando que la forma de gobernar en los diferentes contextos políticos avanza inexorablemente hacia un sistema de gobierno en el que la interdependencia, la colaboración y la cooperación entre los elementos que los integran se hacen imprescindibles en los procesos de toma de decisiones y gestión pública.

Esta ponencia tiene como objeto de estudio los mecanismos formales de relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías, más concretamente las que se llevan a cabo a través de las Conferencias Sectoriales. Nos interesan los aspectos estructurales pero fundamentalmente el funcionamiento, la dinámica y los resultados de estas Conferencias, así como el papel que juegan como órganos de cogobierno.

En ella se recoge parte del análisis llevado a cabo en la investigación: “Las Conferencias Sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, financiada por el Instituto de Administración Pública (INAP) en el año 2014 y cuyo objeto de estudio se ha centrado en las Conferencias Sectoriales de Educación, Salud y Medio Ambiente.

Con los datos y la información recopilada, pretendemos avanzar en el diagnóstico de las Conferencias Sectoriales, profundizando sobre diferentes cuestiones que explican su funcionamiento real.

## **2. Las Conferencias Sectoriales en España**

### **2.1. Las Conferencias Sectoriales en el contexto del modelo territorial del Estado**

El concepto de Relaciones Intergubernamentales según Wright (1997) hace mención a dos dimensiones: la primera alude a las conexiones que se establecen entre distintos niveles territoriales de gobierno y la segunda tiene que ver con las relaciones entre entes gubernamentales del mismo nivel territorial. En este estudio nos hemos centrado en el examen de ciertas instituciones de colaboración vertical y multilateral, como son las Conferencias Sectoriales, puesto que son una de las vías más extensamente utilizadas de cogobierno o colaboración entre administraciones (Colino y Parrado, 2009: 25), a pesar de que muestren una serie de características que relativizan su potencial como verdaderos instrumentos para la canalización de la cooperación intergubernamental (Ruiz González, 2013).

En cualquier caso, un análisis como éste nos ha de llevar forzosamente a consideraciones más generales sobre el planteamiento y posterior funcionamiento del Estado de las Autonomías. Desde la literatura especializada se han citado algunos obstáculos que van más allá de la arquitectura institucional de éste y que hunden sus raíces en el propio proceso histórico. Por ejemplo, podríamos hablar de las reticencias del nacionalismo de las comunidades históricas que han tendido a ver con poco entusiasmo la cooperación con otros actores autonómicos del Estado, especialmente a partir del proceso de igualación competencial iniciado en 1992 (Aja, 2014: 56). Asimismo, podríamos citar también una ausencia histórica de un cierto federalismo cooperativo (Peña Díez, 2010: 68-69; Tajadura, 2010: 175) presente en otras latitudes y que, entre otras cosas, habría incapacitado a los partidos estatales para superar las claves de rivalidad partidista en los órganos destinados a dar desarrollo a la cooperación entre territorios. En el fondo toda esta problemática podría venir determinada por las razones profundas del surgimiento del Estado de las Autonomías: el proceso descentralizador en España –independientemente de sus logros- parece estar marcado más para retener a

nacionalidades históricas dentro del Estado que para construir un gobierno verdaderamente descentralizado (Maíz et al. 2002).

En definitiva, encontramos en el caso español asimetrías *de facto* y *de iure* como consecuencia de factores diversos y de naturaleza fiscal, económica, social y política (Agranoff, 2006: 4-5).<sup>1</sup> A pesar de que, al menos en lo económico, esta variabilidad sea también un hecho en otros casos de modelos descentralizados, en el caso español ha supuesto uno de los obstáculos que ha dificultado la consecución de un modelo de financiación autonómica consensuado que equipare la disponibilidad de recursos por habitante, lo que ha tratado de compensarse mediante los mecanismos de solidaridad interterritorial con desigual fortuna (Pérez García, 2002; Lagos et al. 2010, Vega García, 2014). En un plano más vinculado a la arquitectura institucional del nivel central, uno de los aspectos que condicionan la cooperación interterritorial es la ausencia de instituciones clave del federalismo. El ejemplo más comúnmente citado cuando tal aspecto es analizado es el insuficiente carácter territorial del Senado que sólo parcialmente puede considerarse una cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Hasta la fecha, su posible reforma ha sido un debate recurrente pero todavía no se ha plasmado en medidas concretas, quedando relegado su papel al de mera cámara auxiliar del Congreso de los Diputados, subordinada en el proceso legislativo y sometida a las relaciones de competencia interpartidista que presiden aquélla. Como señala entre otros Romero (2005), ello ha imposibilitado la creación de un espacio de codecisión entre las diferentes comunidades, especialmente necesario en aquéllas políticas sectoriales –como las de educación, medioambiente o salud- cuya competencia ejecutiva recae en las autonomías de manera prácticamente exclusiva por mandato constitucional. Teniendo en cuenta este diseño institucional, no es extraño que en algunos trabajos comparativos como el de Marks et al. (2008) aparezca el caso español como un modelo territorial lejano aún al federalismo: si bien en términos de autogobierno el caso español equipara sus Comunidades Autónomas a otras entidades territoriales propias de modelos federales, la otra cara de la descentralización –la del gobierno compartido- permanece en un nivel de desarrollo similar al de los casos comúnmente considerados como ejemplo de estados centralizados. En otros términos, el estado autonómico se caracterizaría por conceder notables competencias a las entidades territoriales sin posibilitar la concurrencia de éstas a la formación de las decisiones comunes.

Planteado este contexto en el que se sitúan las Conferencias Sectoriales, es probable que se manifiesten todas las reticencias de los diferentes actores políticos hacia un modelo territorial que aún hoy cuenta con una precaria base ideológica-política. En ese sentido, partimos de la base de que existe un relativamente reducido número de actores que apuestan por el federalismo cooperativo y un entramado institucional que no ha favorecido la reversión de esta tendencia. Creemos que ello tiene que ejercer alguna influencia necesariamente en instituciones como las Conferencias Sectoriales, un tipo de instituciones planteadas para facilitar el ámbito del gobierno compartido, o la participación de las entidades territoriales en las decisiones comunes del Estado.

## 2.2. Origen y trayectoria de las Conferencias Sectoriales

A comienzos de la década de los 80 se pusieron en marcha las primeras Conferencias Sectoriales a instancia de los diferentes actores territoriales. La Ley 12/83 de 14 de

---

<sup>1</sup> Desde otro punto de vista, algunos autores han analizado cómo la diversidad geográfica, demográfica, socioeconómica y política de las CCAA ha afectado a su relación con el nivel local (Cicuéndez y Ramos 2011).

octubre del Proceso Autonómico y posteriormente los Acuerdos Autonómicos de 1992, supusieron un reconocimiento a la figura de las Conferencias Sectoriales, reconociéndolas institucionalmente como el instrumento fundamental de desarrollo de una actuación cooperativa entre Estado y Comunidades Autónomas.

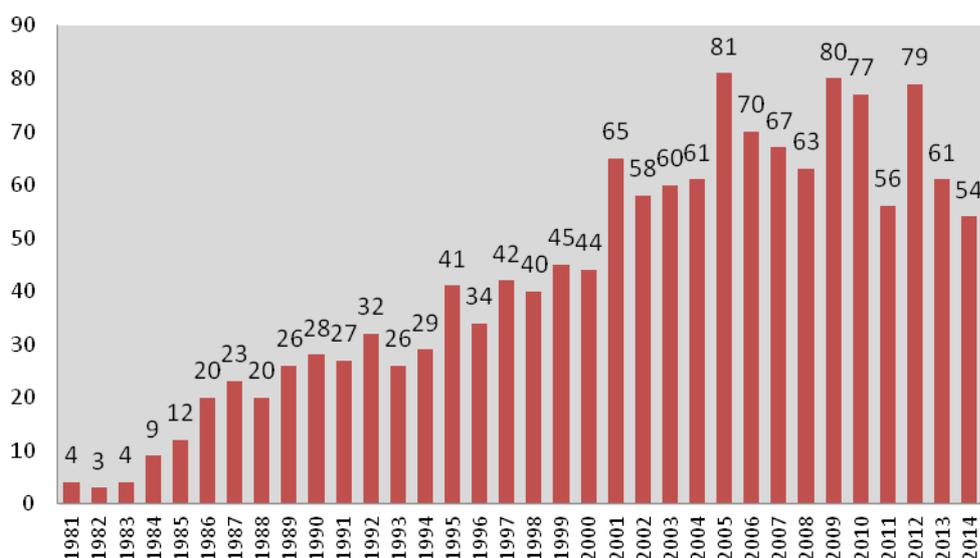
Posteriormente, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común reconoce a las Conferencias Sectoriales como órganos de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas (art. 5). Configurándose como mecanismos formalizados de cooperación vertical, multilaterales, de carácter sectorial y de naturaleza política (Ruiz González, 2012).

Actualmente encontramos un universo con una trayectoria y ritmos distintos entre las 44 Conferencias Sectoriales y otros órganos asimilados según datos de MINHAP (2014). Veamos una serie de aspectos que pueden resultarnos útiles para explicar tal diversidad:

1. Temática: Dado que han sido creadas por un criterio sectorial, la mayoría de las Conferencias han mantenido sus cometidos, salvo el caso de cinco de ellas que o bien han sido suprimidas, o refundidas o sustituidas por otras.
2. Origen, forma y número de reuniones celebradas a lo largo de estos años: desde los años 80 hasta la actualidad no han dejado de crearse Conferencias Sectoriales. Aún así, existen Conferencias que, aun habiendo sido creadas, todavía no han tenido una sola reunión y por lo tanto no figuran como constituidas formalmente, otras han sido creadas por imposición legal y otras por acuerdo entre las partes.

El número de reuniones varía de forma importante entre unas y otras. Si nos atenemos al número de reuniones por año del total de Conferencias Sectoriales, se observan, según datos del MINHAP (2014), dos periodos con un porcentaje de reuniones por año muy diferente como podemos ver en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1. Número de reuniones de las Conferencias Sectoriales por año (1981-2014)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el MINHAP (2014).

El primer periodo comprende desde el año 1981 hasta el año 2000. En esta etapa el promedio de reuniones por año fue de 25 reuniones, una media baja aunque con un ritmo creciente de año en año. La segunda etapa se inicia a partir del año

2001 y dura hasta la actualidad, 2014, con una media de reuniones muy superior a la etapa anterior: 66 reuniones por año. Con estas cifras, podemos concluir que las Conferencias Sectoriales comienzan a funcionar regularmente a partir del año 2001.

3. Órganos preparatorios y de apoyo: el artículo 5.6 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se refiere a los órganos creados por las Conferencias Sectoriales como órganos de apoyo encargados del debate técnico de los diferentes temas que posteriormente van a ser tratados por el nivel político de las propias Conferencias. La denominación más usual para este tipo de órganos es la de Comisiones Sectoriales y están habitualmente constituidas por Directores Generales. La cooperación orgánica se completa con otro nivel, constituido por los Grupos de Trabajo y Ponencias Técnicas, dependientes también de las Conferencias Sectoriales, formados por niveles administrativos o técnicos especializados. En todo caso, interesa resaltar que todos estos órganos de nivel inferior forman parte del entramado de las propias Conferencias Sectoriales y su función es la de preparar y facilitar el trabajo de los Plenos de las Conferencias.
4. Existencia y contenido de sus Reglamentos: en primer lugar, no todas las Conferencias cuentan con un Reglamento de funcionamiento o al menos no se tienen datos sobre la existencia de estos, tal y como se recoge en la información facilitada por el MINHAP (2014). Los Reglamentos de las Conferencias Sectoriales tienen una estructura bastante similar. Todos ellos recogen la naturaleza de las Conferencias y sus fines, composición y funciones, órganos en los que se estructura; convocatoria y orden del día y régimen de adopción de acuerdos. No existen grandes diferencias en cuanto a cómo tratan estos puntos salvo, por ejemplo, en los tipos de órganos de segundo nivel que crean o el rango político de sus participantes.
5. Asistencia y ausencia en las reuniones: los datos relativos a asistencia y ausencia de las Comunidades Autónomas en las Conferencias Sectoriales son escasos y difícilmente extrapolables para explicar dinámicas de funcionamiento distintas entre Conferencias.
6. Acuerdos y toma de decisiones: como destacan Colino y Parrado (2009), existen diferencias en cuanto a los procedimientos regulados en los Reglamentos para la toma de decisiones según a qué Conferencia nos estemos refiriendo, aunque la práctica común en principio sea el consenso entre los participantes. Aun prevaleciendo esta opción se encuentran diferencias, puesto que algunas Conferencias contemplan que si este consenso no se alcanzara y hubiera que optar por las votaciones, unas optan por las mayorías simples, otras por mayorías absolutas de los miembros presentes y en otras se establecen minorías de bloqueo o votos de calidad.
7. Representación de las CCAA en la UE: la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con la Unión Europea se define, en virtud de la Ley 2/1997, como un órgano de cooperación de composición horizontal, y tiene como finalidad esencial garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del derecho comunitario, así como ofrecer a las Comunidades Autónomas un foro en el que el Estado pueda informar y oír las opiniones autonómicas sobre los grandes temas del proceso de construcción europea que

por su naturaleza institucional no pueden ser abordados en las Conferencias Sectoriales específicas.

Esta Conferencia ha adoptado dos acuerdos (1994 y 2004) sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisional comunitario, en relación a los cuales cada conferencia sectorial ha decidido sobre la forma de aplicación en su funcionamiento interno.

Podemos concluir diciendo que todos estos aspectos destacados evidencian que la trayectoria de las Conferencias Sectoriales obedece a ritmos y características diversas.

### **3. Dinámica de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales**

Las Conferencias Sectoriales presentan grandes diferencias en cuanto a su actuación puesto que el sector y, fundamentalmente el régimen competencial que lo regula, resultan claves para analizar la actividad que llevan a cabo. No obstante, todas ellas en general presentan una serie de características comunes en lo que se refiere a su funcionamiento. En este apartado se ofrece la descripción del funcionamiento de las tres Conferencias analizadas en el trabajo de campo de este estudio, es decir, la Conferencia Sectorial de Educación, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, teniendo en cuenta los aspectos formales recogidos en la normativa correspondiente, fundamentalmente las leyes y los Reglamentos de las mismas, el análisis de los órdenes del día y la valoración de sus participantes.

El Ministerio de Administraciones Públicas elaboró en 2006 un documento en el que se comparaban los contenidos de los textos siguiendo la clasificación de seis elementos: naturaleza jurídica, las funciones de las Conferencias Sectoriales, su composición, las reglas de funcionamiento, los órganos de apoyo y la toma de decisiones.<sup>2</sup> Seguiremos esta clasificación en el análisis de las características de las tres conferencias aquí consideradas.

#### **3.1. Naturaleza jurídica**

Teniendo en cuenta la base legal de la que se originan, dos de las tres Conferencias Sectoriales analizadas fueron creadas por ley sectorial derivada de las competencias estatales en la materia correspondiente: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y Conferencia Sectorial de Educación (Arbós et al. 2009: 143). En todo caso, la forma de creación no tiene una incidencia determinante en el funcionamiento, operatividad y grado de institucionalización de este tipo de órganos (Duque, 2007: 124). En los tres casos existe un reglamento interno de funcionamiento aprobado por cada Conferencia.

#### **3.2. Funciones**

De acuerdo con el análisis de los objetivos y funciones de las Conferencias Sectoriales determinadas en sus reglamentos y observados los órdenes del día puede señalarse que existen los siguientes:

1. En el marco de la función de intercambio de información se ubica la actividad de informar y/o lograr consenso en torno a normas, ya sean Leyes

---

<sup>2</sup> Ministerio de Administraciones Públicas. 2006. *Reglamentos de las Conferencias Sectoriales: Textos comparados*, pág. de 1 a 3.

o Reales Decretos; esta es una labor a la que las Conferencias dedican mucho tiempo cuando el Ministerio afronta la aprobación de una propuesta de una reforma legal.

Respecto al posicionamiento de las Comunidades Autónomas a la hora de informar una ley estatal, según qué materia se trate se encontrará mayor o menor alineamiento en torno al partido político. Las personas entrevistadas hacen referencia al grado de politización, así en aquellas cuestiones que consideran están muy politizadas el peso de la disciplina de partido será mayor. La alineación partidista a la hora de informar leyes tiene un importante riesgo en la medida en que vacía de contenido a la Conferencia Sectorial, ya que reproduce el debate que se desarrolla en otros ámbitos como es el Congreso de Diputados o incluso en el propio Senado.

2. En cuanto a la función de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, podemos considerar que se refleja en el apartado de ruegos y preguntas, categoría que a su vez engloba el propio funcionamiento de la Comisión.
3. Los asuntos internacionales en la mayoría de las ocasiones guardan relación con la participación en asuntos comunitarios; de esta forma, las Conferencias Sectoriales podrían interpretarse como uno de los elementos para frenar la posible recentralización que supone la asunción por parte de las Instituciones Europeas de competencias autonómicas. Así, una de las funciones es preparar las reuniones del Consejo Europeo en el que el Ministerio estará acompañado por una Comunidad Autónoma sobre la que recaerá la representación.

De acuerdo con la información obtenida de los órdenes del día de las reuniones de las Conferencias Sectoriales y a la luz de la opinión de las personas entrevistadas los Asuntos de la Unión Europea tiene un papel relevante en el quehacer de estos organismos. En este ámbito, el análisis de las diferentes conferencias adquiere relevancia; de este modo, mientras en Educación y en Sanidad la incidencia de las decisiones europeas son más limitadas su presencia en Medio Ambiente es crucial.

4. La aprobación o la información de planes de actuación es otra función asignada a las Conferencias Sectoriales y que adquiere considerable relevancia según etapas y áreas de intervención. Esta actividad refleja las funciones de intercambio de información y de establecimiento de criterios comunes de actuación.
5. La gestión y distribución de fondos es otra de las funciones asignadas a las Conferencias Sectoriales. Aunque los fondos europeos tienen gran peso, también puede tratarse de inversiones de ámbito estatal, como la financiación de algún programa, por ejemplo, sanitario.

La distribución de fondos, bien en relación a los fondos del Estado (fuente importante para algunas Comunidades Autónomas) bien en relación al reparto de fondos cuyo origen es la Unión Europea, sitúa a las Comunidades

Autónomas en diferente situación: por un lado aquellas que pertenecen al régimen común y por otro aquellas que pertenecen al régimen foral y funcionan mediante el Concierto Económico, a quienes no incide. La relevancia de los fondos que provienen desde el Estado para las Comunidades Autónomas de régimen común dentro de las Conferencias Sectoriales se ha ido aminorando una vez se ha materializado el traspaso total de la competencia.

La temática también es relevante a la hora de hablar de reparto de fondos. De esta forma, mientras esta función ha sido relevante en Educación y en Sanidad, en Medio Ambiente no se ha tenido tanta relevancia, por lo menos, en lo que se refiere a debatir el reparto de fondos del Estado.

6. La gestión de catástrofes, accidentes o alarmas, situaciones que requieren la coordinación urgente de las Comunidades Autónomas y el Estado es una responsabilidad que se encamina a través de las propias Conferencias Sectoriales. Esta actividad también puede enmarcarse en la función de establecimiento de criterios comunes de actuación así como en la de intercambio de información.

### 3.3. Composición y asistencia a las Conferencias Sectoriales

Los reglamentos de las Conferencias Sectoriales analizadas establecen que los plenos de las Conferencias están constituidos por la persona titular del ministerio correspondiente, en calidad de presidente de la misma, y los consejeros competentes en representación de las Comunidades Autónomas. La posibilidad de la delegación de la participación de los consejeros autonómicos en algún miembro de rango inferior de su consejería, además de en otro miembro del consejo de gobierno de su comunidad autónoma estaba recogida únicamente en el reglamento de la Conferencia de Educación, pero a tenor de los datos disponibles era una práctica que en mayor o menor medida se extendía al resto de las Conferencias. No obstante con la reforma de los reglamentos del Consejo Interterritorial de Salud y de la Conferencia de Medio Ambiente, en el primero, no se recoge la posibilidad de la delegación y el de la Conferencia de Medio Ambiente permite delegar en personas con rango de consejero, pertenecientes bien al consejo de gobierno de su comunidad bien a la Conferencia Sectorial. Dotandoles así de un carácter más político.

La tabla 1 recoge los datos de asistencia a las tres conferencias analizadas según el rango de sus participantes. En los casos de las conferencias de Salud y Medio Ambiente se han diferenciado los periodos en los que han estado vigentes reglamentos distintos.

Tabla 1. Conferencia Sectorial de Educación, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y Consejo Interterritorial de Salud (2001-2012). Asistencia por rango.

	Consejero/a		Otros/as.		No asiste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Educación</b> (32)	443	81,4	93	17,1	8	1,5	544	100,0
<b>Salud (a)</b> (7)	104	82,5	18	14,3	4	3,2	126	100,0
<b>Salud (b)</b> (40)	668	87,9			92	12,1	760	100,0
<b>Medio Ambiente (a)</b> (21)	301	75,6	61	15,4	36	9,0	398	100,0

<b>Medio Ambiente (b)</b> (6)	58	50,9	18	15,8	38	33,3	114	100,0
----------------------------------	----	------	----	------	----	------	-----	-------

Fuente: elaboración propia.

Salud (a) : Periodo anterior al cambio de reglamento. (15/04/2002-23/07/2003). Salud (b) : Periodo posterior al cambio de reglamento. (3/12/2003-20/12/2012). Medio Ambiente (a): Periodo anterior al cambio de reglamento. (01/02/2001-06/09/2007). Medio Ambiente (b): Periodo posterior al cambio de reglamento. (07/06/2010-15/10/2012). Los números entre paréntesis indican el número de plenos realizados bajo cada reglamento.

A la vista de los datos globales comparados de las tres conferencias se observa que los mayores porcentajes de asistencia se producen en los momentos en los que las prácticas de delegación son más permisivas. En efecto, la no asistencia alcanza los mayores porcentajes tras la aprobación de las modificaciones reglamentarias, destacando el último periodo analizado de la Conferencia de Medio Ambiente con un 33,3% de inasistencias.

A su vez el objetivo que justificaba los cambios de reglamento no parece reflejarse plenamente en los resultados obtenidos. El impacto de dichas medidas tiene efectos contrapuestos, así mientras el porcentaje de asistencia de los consejeros aumenta en los plenos del Consejo de Salud (de un 82,5% a un 87,9%) disminuye notablemente en los de la Conferencia de Medio Ambiente (del 75,6% al 50,9%).

En la valoración que nuestros entrevistados y entrevistadas hacen sobre la asistencia a las Conferencias Sectoriales, se observa que la inasistencia o la delegación en personas de rango inferior a la consejería es presentada como una forma de mostrar el desacuerdo con el modelo homogeneizador que supone a su entender la propia Conferencia.

No obstante, la inasistencia es también utilizada como instrumento para expresar el desacuerdo con el Ministerio, la discrepancia entre el gobierno y la oposición, para escenificar la lucha partidaria.

#### 3.4. Convocatoria y orden del día

Los Reglamentos analizados señalan que la convocatoria de las reuniones de las Conferencias corresponde a la Presidencia que es responsable a su vez del establecimiento del orden del día. Las reuniones de las Conferencias de Educación y Medio Ambiente habrán de ser como mínimo dos al año, periodicidad que aumenta a 4 en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Las convocatorias han de realizarse con una antelación mínima diferente en cada caso: 3 días en Salud, 7 días en Medio Ambiente y 10 días en Educación.

Tanto el Reglamento de la Conferencia de Educación como el de la Conferencia de Medio Ambiente recogen la posibilidad de que los miembros de las Conferencias puedan proponer la inclusión de temas en el orden del día, mientras que el de Salud no hace mención al respecto.

Todas las personas entrevistadas señalan que, de acuerdo con las regulaciones en las que se basan las distintas Conferencias Sectoriales, es el Ministerio el que hace la convocatoria y determina el orden del día de las reuniones. Concretamente, es el Secretario de Estado de cada Ministerio el que, en nombre del Ministro o de la Ministra de turno, convoca a las Comunidades Autónomas a la reunión. La labor de las secretarías de las Conferencias consiste en enviar a las Comunidades Autónomas las

convocatorias y la documentación sobre los temas a tratar, asistir a las reuniones, escribir las actas y, con posterioridad, archivar y custodiar toda la documentación generada.

Un aspecto que los Consejeros y Consejeras creen que se podría mejorar se refiere al plazo de la convocatoria. Son conscientes de que las regulaciones señalan que la convocatoria se debe hacer con suficiente antelación para que los representantes de las Comunidades Autónomas tengan tiempo suficiente para estudiar la documentación y los temas que se van a abordar en la reunión.

Sobre los temas a tratar en la reunión, la mayoría de las personas entrevistadas señala que el orden del día de las reuniones viene determinado, fundamentalmente, por los asuntos tratados previamente en la comisión, aunque la última palabra la tiene el ministerio, que es el que fija y altera, en función de sus intereses y necesidades, el orden del día, incluyendo temas que puede que no se hayan tratado en la comisión. Las decisiones tomadas en las instituciones europeas también influyen en la agenda de las conferencias.

Las Comunidades Autónomas también pueden incorporar temas en el orden del día, y de hecho así está previsto en los Reglamentos, pero no es habitual que ocurra. Sobre todo los Consejeros y Consejeras nacionalistas se quejan de que tienen poca capacidad de incidir en la agenda de las conferencias. De todas formas, parece ser que lo más habitual es que los temas que interesan a las Comunidades Autónomas o los temas de más actualidad que no han podido ser incluidos en el orden del día se traten en el apartado de ruegos y preguntas.

### 3.5. Órganos de preparación y apoyo

Una cuestión importante en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales es la organización de las mismas, las estructuras de apoyo que se crean para desarrollar su trabajo. Estos órganos de apoyo llevan a cabo una importante labor de carácter preparatorio, fundamentalmente técnico y sus aportaciones resultan imprescindibles en el proceso de toma de decisiones. Hay Conferencias Sectoriales que cuentan con una decena de estos órganos, caso de la Conferencia de Educación, frente a otras que no tienen ninguno como la Conferencia de Política de Seguridad.<sup>3</sup>

En el caso de las tres Conferencias Sectoriales que nos ocupan, todas ellas cuentan con una Comisión Sectorial de carácter general así como diferentes órganos de contenido especial. Los que forman parte de estas Comisiones o grupos técnicos pueden formar parte o no de la Comisión Sectorial General o de la Conferencia Sectorial, pero en los grupos se da también una representación territorial. Aunque la discusión de los temas revista un carácter técnico, en algunos casos algunas Comunidades Autónomas se desmarcan por razones de oposición al tema.

Volviendo a las primeras, las Comisiones Sectoriales de carácter general, la preparación del orden del día de esta se elabora en contacto con la Secretaria de la Conferencia

---

<sup>3</sup> Según datos recogidos en el Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales durante el año 2012. [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text\\_es\\_files/INFORME-CONFERENCIAS-SECTORIALES-2012/INFORME%20CONFERENCIAS%20SECTORIALES%202012.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME-CONFERENCIAS-SECTORIALES-2012/INFORME%20CONFERENCIAS%20SECTORIALES%202012.pdf)

Sectorial. Su papel es trabajar desde un punto de vista técnico y elevar los asuntos para su discusión política a la Conferencia Sectorial. Si algún asunto es más importante requiere que se eleve a Comisión Sectorial. El Reglamento ordena elevar los temas a la Conferencia, bien como informados, aprobados o rechazados.

### 3.6. Toma de decisiones

De conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 30/1992, los acuerdos de las Conferencias Sectoriales se adoptan por asentimiento de los miembros de la Conferencia y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas. Estas decisiones pueden adquirir la forma de recomendaciones o si son acuerdos de cooperación para llevar a cabo acciones conjuntas tienen la denominación de convenios de Conferencia.

Los acuerdos surten efecto sólo para los miembros que hayan expresado su voto favorable. Aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran expresado su voto favorable podrán adherirse con posterioridad al acuerdo.

Si bien el Reglamento permite que los temas pasen como informados, aprobados o rechazados, la mayoría de las veces las actas de las Conferencias Sectoriales muestran que los temas han pasado como informados o aprobados. Si son aprobados, lo son por mayoría.

Los temas son presentados por el Ministro o Ministra, se debaten y, si no hay grandes discrepancias, el acta señala que han sido aprobados. De hecho, la mayoría de los Consejeros y Consejeras entrevistados no recuerdan que hayan votado en las Conferencias Sectoriales. En la mayoría de los casos el Ministerio presenta sus propuestas y los representantes de las Comunidades Autónomas dan su opinión pero no hay votación. La mayoría de las veces, las personas que participan en las conferencias asienten a lo que ha informado el Ministro. Las conferencias buscan en todo momento el consenso y cuando hay temas conflictivos se intentan resolver las discrepancias en la comisión, es decir, en la reunión preparatoria de la Conferencia Sectorial; cuando esto no es posible se llega a un consenso dentro de la propia Conferencia. Es decir, incluso cuando se tratan temas conflictivos lo normal es que se apruebe de manera consensuada, por mayoría de todos los representantes de las conferencias.

El hecho de que se tomen las decisiones por asentimiento de los participantes y de que la última palabra la tenga el Ministerio genera distintos tipos de críticas entre los Consejeros y Consejeras. Por una parte, se critica el hecho de que no se vote en las reuniones de las conferencias. En este sentido, algunos Consejeros y Consejeras señalan que esta búsqueda del consenso permite a los representantes de las Comunidades Autónomas introducir algunos cambios en las propuestas del ministerio, pero impide que se recojan las propuestas de forma correcta y satisfactoria para las comunidades discrepantes.

Otro aspecto criticado sobre la toma de decisiones es el hecho de que los Consejeros y Consejeras de las Comunidades Autónomas adoptan una posición sobre los temas que se debaten en función de las consignas del partido político al que pertenecen más que función de los intereses de su autonomía, limitándose así el debate y desnaturalizando el funcionamiento de las conferencias.

#### **4. El factor humano en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales**

Definimos el factor humano como un conjunto de características de las personas integrantes de las Conferencias Sectoriales que condicionan su interacción y, en consecuencia, el funcionamiento de la propia institución. Nos referimos de esta manera a los componentes ideológicos y de identidad partidista que forman la identidad política de las personas involucradas en estos procesos políticos, a las habilidades sociales que puedan desplegar tales como la capacidad de diálogo, de empatía o el carisma o también a los currículos formativos y profesionales.

##### **4.1. Rasgos ideológicos: concepciones sobre la organización territorial y el alineamiento partidista**

En los análisis que las personas entrevistadas realizan sobre el funcionamiento de las conferencias destacan dos factores de carácter ideológico: en primer lugar, las concepciones sobre la organización territorial, las formas que debieran tomar las relaciones entre las comunidades autónomas y el gobierno central; en segundo lugar, el alineamiento de los actores en torno a las identidades ideológico-partidistas.

Existen percepciones diferentes en relación a las Conferencias Sectoriales en función de la ideología política de los representantes que participan en las mismas. El funcionamiento y la configuración que han adoptado las Conferencias Sectoriales son el resultado de una manera de entender el Estado de las Autonomías. La discusión sobre la naturaleza y alcance del Estado de las Autonomías se plasma en el campo de juego delimitado por las Conferencias y expresa sus distintas y contrapuestas lógicas, los objetivos que persiguen y la evaluación que realizan sobre estos órganos.

La visión que predomina entre los representantes territoriales que hemos entrevistado refleja que la creación de las Conferencias Sectoriales responde a un impulso, reprobado o aplaudido, que bajo el concepto de armonización busca un mayor control por parte del gobierno y de la administración centrales sobre los procesos de transferencia y desarrollo de las competencias. El resultado es la percepción unánime de la configuración de una estructura territorial de relaciones entre la administración central y las autonómicas de tipo jerárquico y vertical.

En palabras de estos interlocutores, palabras que exigen una modulación en función de casos y momentos distintos, la práctica y el discurso de los actores partidistas (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español) e institucionales principales vienen a legitimar un liderazgo institucional de naturaleza vertical en la que la administración central, por medio del Ministerio correspondiente, adquiere una posición privilegiada.

Sin embargo las formas de entender las relaciones entre los actores territoriales que acabamos de describir no agotan las perspectivas de todos los entrevistados. Algunos de ellos optan por un esquema de relación bilateral entre la comunidad autónoma y la administración central que se situara fuera de la estructura organizativa de las Conferencias Sectoriales.

En resumen, a través de sus declaraciones los entrevistados y entrevistadas reflejan otras opciones alternativas de cogobierno sobre las Conferencias Sectoriales, bien insistiendo en formas bilaterales bien en multilaterales. Frente a un órgano con un tipo de funcionamiento, calificado por gran parte de nuestros entrevistados y entrevistadas, de tipo jerárquico y vertical, se plantean dos opciones diferentes, la primera es partidaria de

reconvertirlas en estructuras más horizontales, más federalizantes y la segunda muestra una opción alternativa a la Conferencia Sectorial, la potenciación en su lugar de los órganos de encuentro bilateral entre Comunidades Autónomas y Estado.

Tal y como se ha señalado en el apartado 3.6 los informantes coinciden en el papel que el alineamiento partidista va a jugar en la toma de decisiones que se dan en las Conferencias Sectoriales. La alineación es uno de los factores que en mayor medida parecen explicar el funcionamiento y la adopción de resoluciones de las Conferencias analizadas. La razón de este hecho deriva, como se ha explicado en el punto anterior, de la percepción de una estructura territorial de relaciones entre la administración central y las autonomías de tipo jerárquico y vertical. En efecto, al debilitarse el eje de decisión territorial se refuerza la competitividad entre partidos y fundamentalmente entre el partido de gobierno y el principal partido de la oposición. En el relato de los presentes se observa la polarización que este hecho provoca en los plenarios de las Conferencias y expresa que los representantes de las Comunidades Autónomas intervienen muchas veces más en función de los intereses de su partido político que en función de los intereses de su comunidad.

Los informantes confirman el hecho del alineamiento en torno a los dos partidos mayoritarios e indican los efectos negativos que, en su opinión, provoca sobre el funcionamiento de las Conferencias; la politización general de los puntos del orden del día, la escenificación mediática del disenso y el vaciamiento de la dimensión de distribución territorial del poder político de las Conferencias.

#### 4.2. Liderazgo personal: habilidades sociales y perfil formativo

Queremos diferenciar entre el liderazgo institucional otorgado por el ordenamiento jurídico y político analizado en el punto anterior y un liderazgo basado en habilidades sociales y capacidades profesionales de carácter más personal.

A lo largo de las entrevistas realizadas el ejercicio de un liderazgo individual basado en las habilidades sociales de los miembros de estos órganos, tales como el carácter dialogante, la capacidad de empatía o el carisma, son valoradas positivamente por los entrevistados como elementos favorecedores para el desarrollo de las Conferencias. En este punto es importante introducir una aclaración, para la mayoría de los interlocutores, este hecho, positivo, no indica que sean factores determinantes en el resultado final de las conferencias. Los rasgos ideológicos, la relación de fuerzas partidista que se da coyunturalmente, tienen un mayor peso en el proceso de toma de decisiones.

Apuntando a lo que recogíamos en el párrafo anterior, podemos observar cómo el factor personal queda bajo la influencia de elementos de otro carácter que pueden ayudar a que tenga una mayor repercusión. Algunos de nuestros interlocutores nos indican que las habilidades sociales tienen mayor influencia en los órganos de coordinación de segundo nivel, tales como las comisiones, por tratarse de ámbitos más proclives al consenso.

Los interlocutores convienen en que ámbitos más alejados de los escenarios mediáticos, habilitan una mayor influencia de los componentes del liderazgo de tipo personal que estamos analizando.

Finalmente, la relación profesional con la política sectorial en la que van a desarrollar su función es otro elemento que conforma la capacidad de liderazgo personal según las informaciones recogidas. La experiencia profesional, la trayectoria laboral, el conocimiento del sector son aspectos considerados importantes a la hora de evaluar las capacidades y el rendimiento de los miembros de las conferencias.

La cualificación profesional de los miembros de la Conferencia es presentada como elemento consustancial para el desarrollo del liderazgo personal y el funcionamiento adecuado de las Conferencias.

## **5. Conclusiones**

Las Conferencias Sectoriales aparecen en el sistema político administrativo español como el instrumento formal para canalizar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su estudio muestra, a primera vista, un universo diverso y unos orígenes y trayectorias con ritmos distintos; sin embargo, cuando se analizan las dinámicas de funcionamiento en cuanto a sus funciones, composición y asistencia, convocatoria y orden del día, órganos de preparación y apoyo y la toma de decisiones, se pueden apreciar una serie de aspectos compartidos, aunque no coincidentes, entre las tres Conferencias Sectoriales analizadas y sobre los cuales las percepciones de nuestros entrevistados aportan información y crítica sobre la dinámica operativa de éstas.

Desde el punto de vista del funcionamiento, la percepción del rendimiento de estos órganos respecto a la capacidad de cogobierno es baja, tal y como expresan nuestros entrevistados y entrevistadas, dependiendo, en gran medida, de factores de carácter político y humano que llegan a relativizar su potencial como verdaderos instrumentos para la canalización de la cooperación intergubernamental.

Por otra parte, hemos visto también cómo el impacto del factor humano, en su expresión de liderazgo personal, adquiere mayor importancia en los órganos de segundo nivel, mientras que el grado de institucionalización de las conferencias les hace inmunes a las relaciones personales en lo que toca a los alineamientos internos y la toma de decisiones. Estas siguen procedimientos pautados independientemente del perfil de las personas participantes.

En definitiva, la historia de las Conferencias Sectoriales es sintomática de las principales carencias del modelo territorial español. La relativa ausencia de actores que apuesten decididamente por la cooperación interterritorial vacía de contenido estas instituciones, redundando en la falta de gobierno compartido propia del modelo autonómico español. Un gobierno compartido que debería de ser, no lo olvidemos, la otra cara de la descentralización para avanzar a un modelo propiamente federal.

## **6. Referencias Bibliográficas**

- AGRANOFF, R. (2006), *Federal asymmetry and intergovernmental relations in Spain*. Asymmetry Series edn. Montreal: Queen's University, .
- AJA, E. (2014), *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- ARBÓS, X., COLINO, C., GARCIA, M.J. y PARRADO, S. (2009), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- COLINO, C. Y PARRADO, S. (2009), "Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales", en X. Arbos et

- al, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya: 135 y ss.
- DUQUE VILLANUEVA, J.C. (2007), "Las Conferencias Sectoriales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 27.
- LAGOS, M.G., IGLESIAS, A. y ÁLAMO, R. (2010), "Solidaridad y financiación autonómica", *Estudios de economía aplicada*, 28(1): 103-122.
- MÁIZ, R., BERAMENDI, P. y GRAU, M. (2002), "La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales" en J. Subirats y R. Gallego (coords.), *Veinte años de autonomías en España : leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS.
- MARKS, G., HOOGHE, L. y SCHAKEL, A. (2008), "Measuring Regional Authority", *Regional & Federal Studies*, 18 (2): 111-121.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), Informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales (años 2009, 2010, 2011 y 2012). En línea: [http://seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion.html](http://seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion.html) (última consulta: noviembre 2014)
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP): Informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales (años 2002 y 2007). En línea: [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/0111110/text\\_es\\_files/Publicacion.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/0111110/text_es_files/Publicacion.pdf) (última consulta: noviembre de 2014)
- PEÑA DÍEZ, J.F. (2010), "De una Administración prestacional a una relacional en el estado de las autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita", *Documentación administrativa*, 286: 59-78.
- PÉREZ GARCÍA, F., (2002), "La financiación del Estado autonómico: una lectura de veinte años de descentralización" en A. Cuco, J. Romero y J. Farinos, ed., *La organización territorial del Estado, España en Europa: un análisis comparado*. Universitat de València: 41-66.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2005), "El Gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial", *Boletín de la AGE*, 39: 59-86.
- RUIZ GONZÁLEZ, J.G. (2012): "La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico": Situación y perspectivas", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15: 288-327.
- RUIZ GONZÁLEZ, J.G. (2013), *Logros y retos de las Conferencias Intergubernamentales en España*. Working Paper GIGAPP.
- TAJADURA TEJADA, J. (2010), "Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma", *Revista jurídica de Navarra*, 49: 137-181.
- VEGA GARCÍA, A. (2014), "El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: Aplicación y límites", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 20: 214-277.
- WRIGHT, D. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.