

## LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

*Eliseo Aja*

### Introducción

El fundamento de este capítulo es, naturalmente, la importancia de la colaboración en el Estado autonómico para el buen funcionamiento de la propia distribución de competencias, en una de sus facetas formadas por los órganos mixtos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como es sabido, la práctica ausencia de previsiones de colaboración en la Constitución y en los primeros Estatutos de Autonomía (con la excepción parcial de los convenios), ha lastrado el desarrollo y el buen funcionamiento de la colaboración.

También son conocidos los primeros y tímidos pasos de su regulación en algunas leyes sectoriales y las dificultades de su tratamiento general, que corresponden a las SSTC 18/1982 y 76/1983 y a la Ley del Proceso Autonómico. Una mayor ambición y un mínimo de regulación sistemática aparecen posteriormente en los primeros artículos de la Ley 30/92, reforzada por la reforma introducida por la Ley 4/1999. Al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional de aquellos años ha legitimado las distintas formas de colaboración, mostrando su necesidad estructural en un sistema de distribución de competencias tan complejo como el autonómico.

En los últimos años las actividades de colaboración no han cesado de multiplicarse y también nuevas normas han ayudado a encauzar y potenciar su realización. Hay que destacar especialmente la previsión de la Ley General Presupuestaria de 2003 de que las Conferencias Sectoriales fijen los criterios para territorializar las subvenciones del Estado y la participación de miembros de varias Conferencias Sectoriales en las cuatro formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea que cuentan con la presencia de las Comunidades Autónomas. A esta línea de importancia creciente de la colaboración se suma la reforma de los Estatutos de Autonomía realizadas desde el 2006, que proporcionan una regulación novedosa por la extensión y el rango que presentan.

Parece claro que no todos los órganos de colaboración tienen el mismo carácter e importancia (basta comparar el Consejo de Política Fiscal y Financiera con la Conferencia Sectorial de Turismo, por citar alguna), y para iniciar una aproximación a posteriores clasificaciones más precisas, en estas páginas se distinguen las Conferencias Sectoriales de los Consejos de Coordinación, siendo consciente de las posibles formas intermedias y de las incoherencias terminológicas. Los Informes del Ministerio de Administraciones Públicas, principal fuente de infor-

mación de la colaboración, no realizan esta distinción entre Conferencia y Consejos, considerando a todos los órganos intergubernamentales como «conferencias», e incluso lo han teorizado en alguna ocasión,<sup>1</sup> lo que comporta la aplicación de la Ley 30/92. Pero hay algunas razones para introducir la distinción, ya que la Constitución aconseja diferenciar entre las formas de colaboración voluntaria y aquellas otras en las que corresponde al Estado una función de coordinación, explícita o incluida en la legislación básica.<sup>2</sup> Para facilitar esta distinción es posible distinguir entre Conferencias y Consejos, aunque la denominación sólo posea un fin pedagógico de momento y llame a una profundización a realizar en los próximos años.

### La creación y modificación de órganos de colaboración

En el *Informe MAP 2007* se consideraba que existían 36 Conferencias Sectoriales, mientras que en el correspondiente a 2004 se contabilizaban 30 solamente. Por tanto, en la anterior legislatura han aparecido varias, como Inmigración, Agua, Atención a la dependencia, Telecomunicaciones, Asuntos Locales y Política Universitaria, y algunas han comenzado a funcionar recientemente. No parece que la multiplicación de órganos de colaboración de primer nivel sea, en sí misma, necesariamente positiva y convendría que su número se mantuviera en un nivel razonable que facilite su gobernabilidad. Por lo tanto conviene reflexionar sobre las razones existentes para crear una nueva Conferencia, aunque algunos casos como la atención a la dependencia, o el agua, parecen claros.

Hay otros supuestos en que parece primar la consideración de la técnica de colaboración más adecuada. Así existían algunos órganos de composición compleja previstos por la ley que se han cambiado en Conferencias sectoriales integradas únicamente por los representantes del Gobierno central y de los gobiernos autonómicos (Universidad, Inmigración). Además de la superior eficacia que seguramente persiguen los cambios, se produce también una modificación del carácter del órgano, porque antes aparecían como instancia consultiva del Gobierno central, mientras que ahora constituyen únicamente un órgano de relación intergubernamental.

Así, en 2007 comenzó a funcionar la *Conferencia General de Política Universitaria* introducida por la Ley Orgánica 4/2007 de Universidades en el art. 27

1. En el *Informe MAP 2004* expresamente se asimilan a las Conferencia los órganos de cooperación creados por ley como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o el Consejo de Política Fiscal y Financiera (pág. 28), subrayando que su escasa regulación no supone mayor institucionalización.

2. La Constitución atribuye al Estado la facultad de coordinación en algunos ámbitos: la planificación económica, la investigación científica y técnica, la sanidad (149.1. núms. 13, 15, 16), así como en materia de financiación (156.1) y la misma debe entenderse comprendida también cuando la competencia del Estado es el establecimiento de las bases o la legislación básica puesto que una de estas bases puede ser lógicamente la fijación de medios de coordinación estatal, naturalmente con el sentido procedimental que el Tribunal Constitucional ha otorgado al concepto de coordinación.

bis de la Ley Orgánica 6/2001, con una composición no paritaria, formada por el Ministro y cinco representantes de la Administración General del Estado (AGE) y los consejeros de todas las Comunidades Autónomas. En la legislación anterior, existía el Consejo de Coordinación Universitaria que integraba tanto a representantes de la AGE y de las Comunidades Autónomas como a los Rectores de todas las Universidades y a un grupo de expertos, lo que suponía realmente una reunión tan compleja que se dividía en tres formaciones que se reunían por separado: Gobierno central y Comunidades Autónomas, Gobierno central y Rectores y los tres sectores conjuntamente. Ahora este esquema se simplifica distinguiendo netamente entre la Conferencia (AGE y Comunidades Autónomas) y el Consejo de Universidades, donde la AGE se encuentra con los Rectores.

En 2008, se ha constituido *la Conferencia Sectorial sobre inmigración* cuya creación fue decidida en la reunión de la Conferencia de Presidentes de enero de 2007. Antes existía el Consejo Superior de Políticas de la Inmigración (creado por la Ley Orgánica 4/2000, vigente) con funciones de coordinación, participación y consultivas, presidido por la Secretaria de Estado de Inmigración e integrada por la AGE, los miembros correspondientes de las Comunidades Autónomas y una representación de las entidades locales. La constitución y primera reunión de la *Conferencia*, presidida por el nuevo Ministro Celestino Corbacho, se realizó el 09/07/08, con la asistencia de representantes locales como observadores. Lógicamente el Consejo Superior desaparecería en la nueva Ley de Inmigración que se anuncia, porque no tendría mucho sentido su coexistencia con la Conferencia.<sup>3</sup>

Un proceso parecido, pero quizás con solución diversa, estaría planteado en materia de aguas, aunque la Conferencia está pendiente de constitución. La creación de la *Conferencia Sectorial del Agua* fue acordada también en la Conferencia de Presidentes de enero de 2007 y por parte del Estado tuvo la autorización del Consejo de Ministros para formarse en marzo de 2007. Sus asuntos se trataban hasta ahora en la Conferencia de Medio Ambiente, pero la polémica existente en la materia y la atribución de la competencia en Consejerías diversas de Comunidades Autónomas (Agricultura, Obras Públicas...) aconsejaron crear la nueva Conferencia. La cuestión es si la formación de la Conferencia sustituirá al Consejo Nacional del Agua existente, donde junto a representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas se encuentran los representantes de los organismos de cuenca, de organizaciones profesionales, económicas y ecológicas y entes locales, o si coexistirá con él.

Se trata en estos casos –en materia de Universidades, de inmigración y de agua–, de reservar un espacio específico para las relaciones entre los gobiernos central y autonómicos, al margen de que existan órganos consultivos o de representación de intereses de los sectores interesados; otra cosa es que éstos tengan o no justificación suficiente.

Continúa sin constituirse la *Conferencia Sectorial sobre Política Patrimonial*, a pesar de haber sido creada por la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Admi-

3. Una crítica a la labor del Consejo en A. IZQUIERDO y Sandra LEÓN, «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de migración en un Estado multinivel», *Política y Sociedad*, 2008, vol. 45, núm. 2, pp. 11-39.

nistraciones Públicas, que en su art. 184 la crea como órgano de «cooperación y coordinación», que debe ser convocado por el Ministro de Hacienda. Da la impresión de que convendría revisar la propia existencia de un órgano de colaboración de primer nivel en este ámbito.

La Ley 40/2006 del Estatuto de la ciudadanía española en el Exterior ha creado una *Comisión Sectorial de la Ciudadanía Española en el Exterior* que integra a representantes de las Comunidades Autónomas (mayoritariamente Directores Generales), pero también de la administración local, conformando uno de estos órganos mixtos que en otros sectores se están reconvirtiendo, a favor de una relación directa Estado-Comunidades Autónomas, aunque habrá que ver el juego que da. Tuvo su primera reunión a fines de 2007 y ha realizado otra en diciembre de 2008.

### Actividad de las Conferencias Sectoriales

Entre las funciones que cumplen generalmente las Conferencias, suele citarse la transmisión de información, y de manera específica –porque significa también cierta participación– la comunicación de Proyectos de Ley o de Reglamentos, el establecimiento de criterios para la distribución de subvenciones, que ahora les atribuye la Ley General Presupuestaria<sup>4</sup> y el debate sobre criterios útiles para las políticas públicas respectivas que tengan elementos comunes.

Naturalmente estas funciones no se presentan con la misma intensidad en todas las Conferencias (por ejemplo el volumen de subvenciones a territorializar puede variar mucho, también por años<sup>5</sup>) y en concreto en algunas aparece como elemento decisivo la participación, a través del Estado, en las formaciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea,<sup>6</sup> aspecto que se examina específicamente en otro apartado de este Informe, pero que no debe olvidarse al hablar de las Conferencias porque éstas son el medio principal de participación, reduciéndose paulatinamente el papel que correspondía a la CARCE, una vez que las Comunidades Autónomas y las propias Conferencias han adquirido experiencia en la participación europea.

*Agricultura y Desarrollo Rural* fue una de la primeras Conferencias en formarse (1983) y es la que celebra más reuniones, junto con la de pesca, seguramente por la importancia que adquiere la distribución de subvenciones ligadas a

4. El art. 86.2, regla segunda, de la Ley 47/2003 General Presupuestaria dice: «Los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de las subvenciones, así como su distribución se fijarán por la Conferencia Sectorial correspondiente al comienzo del ejercicio económico. Los compromisos financieros para la Administración General del Estado serán formalizados mediante acuerdo del Consejo de Ministros».

5. La Conferencia de Educación distribuyó este año entre las Comunidades Autónomas los recursos dedicados a implantar la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil, que suponían 428.445.470 euros. Los programas cuyos medios reparten cada año las Conferencias de Agricultura o de Pesca son también notables.

6. Recordemos que los Consejos de Ministros comunitarios en los que participan las Comunidades Autónomas son Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; y Agricultura y Pesca.

programas de actuación que decide la Unión Europea, tanto como por la búsqueda de acuerdo entre las Comunidades Autónomas y con el Estado sobre las grandes líneas de las políticas comunitarias. Con este fin funciona con la misma composición que la Conferencia el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, que suele realizar sus reuniones a continuación de la Conferencia. Este año se han reunido en 4 y 11 ocasiones respectivamente.

El reparto de fondos estatales y comunitarios se dirigió a varios programas, como el fomento de la industrialización agroalimentaria, el plan de ordenación del sector porcino y el impulso de la vacunación dentro del año en todas las Comunidades Autónomas contra el mal de la lengua azul. También hubo ayudas a Comunidades Autónomas por problemas específicos como la plaga de los topillos en Castilla y León.

La Conferencia de *Cultura*, aunque se había constituido al inicio de los años noventa, prácticamente no se reunió desde 1995 hasta el 2004. En los últimos años mantiene el ritmo de dos reuniones anuales (al parecer en conexión con las reuniones del Consejo de Ministros comunitario), previo encuentro de los miembros de la Comisión Técnica Sectorial de Asuntos Culturales, integrada por Viceconsejeros o Directores Generales que funciona como órgano de apoyo de la Conferencia.

En la primera reunión del 2008, el Ministro informó de la próxima finalización del trabajo de evaluación del sistema de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual y otras cuestiones, como la transformación del INAEM en agencia estatal. También expuso la idea de crear la Red de Museos de España para que los museos integrados trabajen de forma coordinada y respondan a la creciente demanda de servicios culturales. En la reunión de diciembre se produjo el cambio de presidencia de las Comunidades Autónomas en la participación de los Consejos de Ministros de la UE de Cultura y Audiovisual, dejándolo Canarias (que ha coincidido con la presidencia francesa del Consejo) y asumiéndolo Castilla-La Mancha. Asimismo se discutió el proyecto de Real Decreto para la Red de Museos citada.

La Conferencia del Plan Nacional de *Drogas* funciona desde 1985 pero tiene unos caracteres particulares, muy relacionados con este Plan Nacional y la complejidad de los organismos sectoriales que participan en su realización (Presidencia, Interior, Exteriores, Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo, Justicia, Asuntos Sociales y Economía y Hacienda), así como para el reparto de fondos entre las Comunidades Autónomas. Suele realizarse una reunión anual, pero este año además hizo una segunda en noviembre dedicada principalmente a consensuar el plan estratégico 2009-2016.

La Conferencia de *Empleo y Asuntos Laborales* se creó a principios de los años noventa y en el período que va desde 1992 hasta 2008 ha realizado 39 reuniones, por tanto una media superior a las dos veces al año. Fue recogida por la Ley 42/1997 y después por la Ley 56/2003 de Empleo, que la sitúa como pieza clave entre los instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo; se encuentra desarrollada por el Real Decreto 1722/2007.

En 2007 se reunió cuatro veces y este año lo hizo en tres ocasiones. El 06/02/08 para aprobar los criterios de distribución de subvenciones correspondientes a los

programas de creación y fomento del empleo para su gestión por las Comunidades Autónomas que tienen atribuida la competencia (formalizados en Consejo de Ministros y publicados por Orden TAS 1157/2008, de 20 abril). En la reunión de 26/06/08 acordó los criterios objetivos de distribución territorial del Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral aprobado por el Real Decreto-ley 2/2008 para hacer frente a los efectos de la crisis sobre el empleo. En la reunión de 20/11/08 abordó varios proyectos de reglamentos (extranjería y competencias profesionales) y la conveniencia de reforma urgente de los servicios públicos de empleo. La Conferencia Sectorial parece un instrumento útil para examinar la aplicación de las medidas contra la crisis económica, porque aún siendo un fenómeno general que supera a las Comunidades Autónomas, y al propio Estado, aquellas conocen bien la situación de la mano de obra en cada uno de los sectores económicos.

Conferencia de *Inmigración*. Ya se ha explicado el cambio del Consejo Superior de Política de Inmigración a la Conferencia, pero estar por ver si el cambio de denominación implica también una modificación de su carácter, aunque la autorización inicial de trabajo que los nuevos Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas pueden enriquecer esta reflexión (diferente es la integración de los inmigrantes, que también es competencia autonómica, según los Estatutos reformados en los últimos años). La constitución y primera reunión de la Conferencia presidida por el nuevo Ministro se realizó el 09/07/08.

La Conferencia de *Justicia* se creó a fines de 1999 (y aprobó su reglamento en la primera reunión) con la asistencia de las ocho Comunidades Autónomas que entonces tenía traspasada esta competencia. Ahora la tienen las 11 Comunidades Autónomas que la integran. Se reunió en julio y en diciembre de 2008, y predominó la información del Ministerio sobre los proyectos de reforma, para conocer la opinión de las Comunidades Autónomas. A finales de 2007 se hablaba del incremento de la planta judicial, del despliegue de la nueva estructura del Ministerio Fiscal y de la informatización de los Registros Civiles. En 2008 se ha tratado del nuevo Registro de medidas cautelares y requisitorias, que entrará en funcionamiento en el primer trimestre de 2009, para evitar casos como el asesinato de la niña Mari Luz Cortés, así como una nueva técnica informática para que los Jueces accedan al Registro de Penados y Rebeldes para la consulta de antecedentes penales. También se está examinando un posible Proyecto de Ley del Registro Civil.

La Conferencia de la *Mujer* cuenta con más de una década de existencia y ha tenido bastante actividad, si bien presenta algunas dificultades de funcionamiento por la diversidad de órganos que son competentes sobre la materia en las diferentes Comunidades Autónomas y por la existencia también de los Directores de los Institutos de la Mujer. Se plantea cambiar su denominación por la de igualdad. En junio de 2008 se reunió el nuevo Ministerio de Igualdad presidido por la Ministra que presentó informes sobre la violencia de género.

La Conferencia de *Pesca* se constituyó en 1994 y aprobó su Reglamento interno en 1996, modificándolo en varias ocasiones. Además funciona el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, naturalmente reducido en los dos casos a las Comunidades Autónomas que tienen costas. En el 2007 la Mi-

nistra Espinosa había presentado el Plan Estratégico Nacional para el sector pesquero, considerado positivamente en la UE, y por otra parte, el Fondo Europeo de la Pesca tiene un programa operativo aprobado en 2007 que incluye la cofinanciación con el Ministerio para el periodo 2007-2013. La reunión del 15/09/2008 trató el reparto de ayudas para mantenimiento de la actividad pesquera, acogida al régimen de «minimis», junto con ayudas provenientes del Fondo Europeo de la Pesca y el Plan Nacional de Cultivos Marinos, que tiene un órgano sectorial específico.<sup>7</sup>

La Conferencia de *Asuntos Sociales* se reúne periódicamente principalmente para debatir programas de servicios sociales que se financian conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas, incluyendo la fijación de criterios para territorializar las subvenciones del Estado, entre otras las que derivan del 0,7% del IRPF. Existen varias comisiones especializadas por sectores integradas por sus correspondientes directores generales.

La Conferencia de *Vivienda* aunque tiene una creación antigua (1987) ha pasado etapas de actividad muy diversa. El año pasado se creó la renta para la emancipación de los jóvenes (subvención para el arrendamiento de un piso), que ha entrado en vigor el 01/01/08. La reunión de 17/06/08 consensuó el Plan Estatal de la Vivienda, 2009-2012, destinado a tener gran repercusión dados los efectos de la crisis económica en el sector de la construcción. La actividad continuará porque el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, destina 110 millones de euros procedentes del Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo a actuaciones de rehabilitación de vivienda y de espacios urbanos.

### Actividades de los Consejos de Coordinación

El Consejo Territorial de *Atención a la Dependencia*, denominado oficialmente *Consejo Territorial del SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia)* fue creado por la Ley 39/2006 como un órgano de funciones decisivas para la propia articulación del sistema. Su Reglamento fue aprobado el 22 de enero de 2007. Destaca la composición, que ya en la ley se establecía de la representación minoritaria de la AGE: 17 miembros de las Comunidades Autónomas, Ministro y otros 11 miembros de AGE, Ceuta y Melilla y 2 de entes locales. Se ha formado una secretaría como órgano de apoyo, y se ha residenciado en una dirección de AGE, y las decisiones se adoptan por asentimiento, y si no, por mayoría de las Comunidades Autónomas, si coincide con la opinión del Gobierno.

Como el año anterior, también en 2008 ha realizado varias reuniones, tanto por la necesidad de poner en marcha el complejo sistema de atención a la dependencia como por la importancia de las funciones ordinarias que le corresponden, dado el carácter articulado de todo el sistema. Además, también es importante la

7. JACUMAR (Junta nacional Asesora de Cultivos Marítimos) se crea por Ley 23/1984, art. 27) de Cultivos Marinos para facilitar la coordinación entre Comunidades Autónomas y efectuar un seguimiento de los planes nacionales. La reunión en Las Palmas el 7 junio 2008 es para el reparto de fondos para financiar 4 planes de cultivos marinos.

distribución de los recursos entre las Comunidades Autónomas. La reunión de noviembre aprobó dos Acuerdos, uno sobre los criterios para garantizar la calidad de los Centros y los Servicios del SAAD y otro sobre la capacidad económica del beneficiario y el copago. Quizás por sus necesidades, el SAAD ha desarrollado una página web que parece muy útil y podría resultar ejemplar para otros órganos de colaboración.

Consejo General de *Ciencia y Tecnología*. El ámbito de la investigación ha sido tradicionalmente refractario a la colaboración, seguramente porque la llamada Ley de la Ciencia de 1986 construyó las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas como terrenos totalmente separados (dibujando una doble competencia exclusiva) y la posterior Sentencia Constitucional 90/1992 avaló esta configuración, aceptando además que no se produjeran traspasos de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas (salvo mínimas excepciones), proceso que en otros muchos casos había sido el inicio de la colaboración.

Sólo unos años después, la llamada Ley de Acompañamiento 50/1998 (art. 76) reformó la ley de la Ciencia introduciendo el Consejo General de Ciencia y Tecnología como órgano que reunía a los Consejeros competentes de las Comunidades Autónomas y a los miembros del Gobierno central que formaran parte de la Comisión Interministerial (CICYT), pero ni siquiera así se inició una práctica de colaboración, de forma que el Estado y las Comunidades Autónomas han caminado todas estas décadas ignorándose mutuamente en un campo tan necesitado de comunicación para la formación de masa crítica.

La III Conferencia de Presidentes celebrada en enero de 2007 abordó este problema con un buen informe presentado por el Gobierno y en 2008 por primera vez parece iniciarse el camino de la comunicación entre el Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas. Ya en 2007 se publicó una Resolución de la Secretaría General de Política Científica referente a un Plan y Programa Conjunto (BOE 30/01/08), que se limitaba a repetir las posibilidades de la colaboración autonómica. Tras las elecciones de 2008 el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación posee una Dirección General de Planificación y Coordinación y dentro de ella existe una Subdirección General de Coordinación que está destinada a facilitar la relaciones autonómicas.

El Consejo se ha reunido en 2008 en dos ocasiones, lo que supone todo un récord, dada la ausencia general de relaciones de todos los años anteriores. En julio se renovó el Plan y programa conjunto ya citado (en realidad es una mera declaración de intenciones sobre la colaboración) y se apuntaron algunas vías de cooperación concreta, además de promoverse la elaboración de un informe sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los programas del Plan Nacional, y comenzar a hablarse de una nueva Ley de la Ciencia. En diciembre una nueva reunión ha continuado el último punto y ha adelantado propósitos para el año siguiente.

La Conferencia de *Educación* fue creada por la LODE de 1985, ha sido en general una Conferencia bastante activa y en los últimos años ha mantenido una media de dos reuniones anuales. El Reglamento interno de 1999 establece que los acuerdos se adoptan por asentimiento y si no, por la mayoría de las Comunidades Autónomas (cada una un voto), si el Estado está de acuerdo. Tiene un órgano de



segundo nivel denominado Comisión General de Educación y varias Comisiones permanentes integradas por directores generales (entre ellas una de formación profesional) y un secretariado permanente, que está adscrito al Ministerio.<sup>8</sup>

En junio de 2008 la Conferencia se reunió para fijar los criterios para la distribución entre las Comunidades Autónomas del dinero destinado a la gratuidad del segundo ciclo de la educación infantil, implantada por la LOE (la primera parte de decisión se había adoptado el año anterior). Si bien se trata de una fase educativa de carácter voluntario, se encuentra muy generalizada y la nueva Ley Orgánica de Educación de 2006 ha decidido que su financiación se asuma por las Administraciones Públicas. Esto se ha realizado en los Presupuestos del Estado de 2006 y 2007, con la previsión de su traslado posterior a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios que decidiera la Conferencia Sectorial de Educación (siempre según el art. 86.2 LGP).

Los criterios principales para la distribución de los recursos económicos han sido la población de 3 a 5 años (63%) y la población total (31%), así como en menor medida la superficie (4,2%), la dispersión de la población (1,2%) y la insularidad (0,6%). El resultado supone un máximo de 82.143.257 euros para Andalucía o 71.089.840 euros para Cataluña y un mínimo de 3.012.805 euros para La Rioja o de 5.084.988 euros para Cantabria. (Formalización posterior por el Consejo de Ministros, BOE 30/07/08). También se decidió la distribución, y su aplicación al 2008, de las ayudas para bibliotecas escolares aprobadas.

Además, en la reunión de junio se discutieron los principales problemas de la educación (el debate estaba en la opinión pública por la mala valoración del Informe Pisa), llegando a fijarse los 10 objetivos prioritarios (bastantes generales), de acuerdo con el programa de Lisboa. En noviembre se realizó una nueva reunión dedicada más monográficamente a tratar el abandono escolar.

El Consejo de Política *Fiscal y Financiera*, fue el primero de los órganos de colaboración creados, en 1981, y encuentra su regulación en el art. 3 de la LOFCA, ahora con una redacción de sus funciones actualizada por la reforma de la Ley Orgánica 5/2001. Desde entonces ha mantenido reuniones periódicas, más frecuentes en períodos de reforma de la financiación y también como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria. El Consejo tiene un Secretariado permanente que ayuda a su funcionamiento.

En el 2008 se realizaron varias reuniones, en mayo para establecer los criterios para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas; en julio para iniciar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica y en octubre volvió sobre el endeudamiento, para flexibilizar los límites previos, a la vista de la profundidad de la crisis económica.

La Conferencia de *Medio Ambiente* se creó tempranamente, en 1988, pero estuvo poco activa inicialmente, reuniéndose en cambio con más frecuencia a partir

---

8. El art. 28 de la ley le atribuye la coordinación de la política educativa, aunque en aquella fecha (los trasposos en educación no se completaron hasta 1999) tenía mayor relevancia el Consejo Escolar del Estado que representaba a los distintos sectores de la educación. Hoy los papeles son muy diferentes aunque las normas no acaben de reflejar el cambio.

de 1995 (36 reuniones desde 1992 hasta 2007), quizás también porque es una de las formaciones del Consejo de Ministros comunitario en que participan las Comunidades Autónomas (véase la discusión que tuvo lugar este año en el capítulo referente a la CARCE). Tienen importancia las reuniones de órganos de segundo nivel, entre directores generales, por los problemas específicos de los principales sectores, entre los que destacan los encuentros de los responsables en materia de agua, de evaluación y calidad ambiental y de protección de la naturaleza.

Tras la aceptación a finales de 2007 del importante Plan Nacional Integrado de Residuos 2007-2015, en 2008 la reunión ha incluido la tradicional distribución de subvenciones entre Comunidades Autónomas por parques nacionales. También se ha aprobado el Plan Nacional de Asignación de Emisiones 2008-2012. El Real Decreto 1424/2008 ha creado la Comisión Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, presidida por un Director General, y una serie de Comités especializados que a su vez están integrados por representantes de la AGE y de las Comunidades Autónomas, todos con funciones consultivas y de participación.

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de *Salud*, es considerado como uno de los órganos de colaboración que mejor ha funcionado desde su creación por la Ley General de Sanidad de 1986, que recoge en su art. 47 las principales funciones que le corresponden. Posee una Secretaría permanente, un órgano de segundo nivel integrado por Viceconsejeros o Secretarios Generales (la Comisión Delegada) y varias Comisiones especializadas formados por los Directores Generales respectivos: Salud Pública, Transplantes y medicina regenerativa y Científico-Técnica.

En 2008 ha realizado varios debates centrados en la situación de la financiación de la sanidad, aprobándose finalmente un Informe sobre la cuestión en la reunión del mes de julio.

La Conferencia General de *Universidad*, como se ha explicado, viene a sustituir a una parte del antiguo Consejo de Coordinación Universitaria, concretamente, a la Comisión de Coordinación que reunía a los miembros del Ministerio y a los Consejeros de las Comunidades Autónomas, de manera que la andadura de la Conferencia parte ya con un importante experiencia, aunque en el 2008 haya realizado su primera reunión como tal.

### Conferencias y Consejos que funcionan mejor

La mayor o menor actividad de las Conferencias y Consejos puede responder a causas muy diferentes, desde la actitud del Ministro que la impulsa o la frena (la Ley 30/92 le da gran protagonismo en la convocatoria) hasta el tipo de competencia sobre la que actúa, porque la materia o el sector del ordenamiento facilita o dificulta, según los casos, la colaboración. Tampoco puede ignorarse la influencia de las opciones organizativas, como supone la existencia de un reglamento y aún más de un órgano de apoyo, que el art. 6 de la Ley 30/92 posibilita que sea de dos tipos, el primero de contenido general que se dedica a preparar las reuniones de la Conferencia (Viceconsejeros o Secretarios Generales de las Consejerías correspondientes) y el segundo de carácter especializado (Directores generales de cada

parcela concreta). Aún más debe contemplarse el impulso político, como revela el gran cambio iniciado en 2008 en el ámbito de la investigación científica. También cabría una reflexión sobre los instrumentos que utilizan las Conferencias, ya que la comunicación y difusión de su actividad no sólo es un instrumento de eficacia administrativa sino también de transparencia democrática, especialmente en las relaciones de las administraciones.

Aun teniendo en cuenta toda esta diversidad, es indudable que algunas Conferencias y Consejos tienen una actividad estimable y otros en cambio apenas se reúnen.

Vienen funcionando con más regularidad y en el 2008 han mantenido su actividad:

| <i>Conferencias</i>        | <i>Consejos</i>              |
|----------------------------|------------------------------|
| Agricultura                | Atención Dependencia         |
| Drogas (Plan contra)       | Ciencia y Tecnología         |
| Empleo y Asuntos Laborales | Educación                    |
| Inmigración                | Política Fiscal y Financiera |
| Justicia                   | Medio Ambiente               |
| Mujer                      | Salud                        |
| Pesca                      |                              |
| Sociales (Asuntos)         |                              |
| Vivienda                   |                              |

Hay una serie de Conferencias que no se reúnen hace años o lo hacen de manera tan esporádica que su funcionamiento no puede considerarse regular, aunque a veces decidan algún reparto de subvenciones. Entre ellas podemos incluir a las Conferencias de Administración Pública, Asuntos Locales, Comercio interior, Infraestructuras, Industria y Energía, Juego, Salvamento Marítimo, Seguridad, Transportes y Telecomunicaciones (esta viene realizando una reunión anual para repartir las subvenciones del plan Avanza). Por su parte, las *Conferencias de Consumo* y *PYMES*, que suelen mantener una reunión anual, no son realmente Conferencias Sectoriales sino órganos de segundo nivel, integrados por Directores Generales.

### **La Comisión Bilateral de Cooperación del Estado con cada Comunidad Autónoma**

Junto a las primeras Conferencias Sectoriales, hacia final de los años ochenta se formaron también sucesivas Comisiones Bilaterales de Cooperación en las que intervenían el Estado y los gobiernos de cada una de las Comunidades Autónomas concernidas en cada caso. Surgieron de manera natural, ya que en la práctica la primera forma de colaboración Estado-Comunidades Autónomas fueron las Comisiones de Traspasos, bilaterales, y esta forma de relación fue la más natural para seguir hablando de los problemas que generaban las transferencias o que se encontraban entre la nueva y la anterior administración, después de los traspasos.

La primera Comisión Bilateral de Cooperación fue creada por Navarra y el Gobierno central en 1984, abierta al tratamiento de múltiples temas. En 1987 se creó una Comisión de colaboración semejante de carácter bilateral con Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía, y en los años siguientes se fueron creando con las demás Comunidades Autónomas.

Estas Comisiones tuvieron una actividad oscilante, según las Comunidades Autónomas y las distintas coyunturas, pero fueron reforzadas en general por la reforma de la Ley Orgánica 1/2000, del Tribunal Constitucional que introdujo la posibilidad de negociar en su seno conflictos competenciales sobre leyes, cuando se anunciara el propósito de recurrir una norma legal, por el Estado o por la Comunidad Autónoma. El excelente estudio de este tema realizado por el profesor Markus González Beilfuss y publicado en el *Informe* del año pasado muestra las posibilidades de esta instancia para reducir la conflictividad competencial y ahorra mayores explicaciones.<sup>9</sup>

En el caso catalán, la creación misma de la Comisión en 1987, bajo la influencia del entonces portavoz de *Convergència i Unió*, Roca Junyent, había respondido a la voluntad de prevenir el planteamiento de conflictos de competencias (realmente consiguió negociar la retirada de algunos), pero también para alcanzar acuerdos de otra naturaleza, que eran difíciles de plantear tanto en la Comisión de traspasos como en instancias multilaterales. Sin embargo, la mayoría de las Comisiones Bilaterales han parecido centrarse en la resolución de conflictos competenciales, especialmente desde la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional.

Una nueva etapa se abre con la reforma de los Estatutos en los últimos años: se inicia con el catalán pero se extiende con caracteres parecidos al de Andalucía, Aragón y Castilla y León. El Estatuto de Cataluña de 2006 potencia enormemente esta Comisión Bilateral, en la que Estado y Generalidad se encuentran en un plano de igualdad (composición paritaria, presidencia alternativa, etc.). En el Estatuto adquiere una gran importancia: en el capítulo de relaciones de Cataluña con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, ocupa la tercera sección de un solo artículo (183) dedicado íntegramente a la regulación de esta Comisión Bilateral, de modo que por su tratamiento y extensión parece adquirir la máxima relevancia, como muestra su definición como «marco general y permanente de relación» entre los Gobiernos de la Generalitat y del Estado. Sus funciones también son importantes (nominalmente lo eran mucho más en el proyecto), y en el primer período de desarrollo estatutario ha sido tratada por los gobiernos central y autonómico con tantas expectativas que probablemente sus resultados acaben defraudando un poco a la opinión pública.

La nueva Comisión aparece como continuadora parcial de la trayectoria de la anterior Comisión Bilateral, y como tal hereda el tratamiento de los conflictos, pero muestra además otras funciones que se distinguen en dos apartados, uno referido específicamente a la colaboración y otros abarcando funciones específicas.

El primero dedicado a la colaboración en abstracto parece configurarla como una instancia de comunicación para el control y la mejora de los demás mecanis-

9. Markus GONZALEZ BEILFUSS, «El mecanismo del artículo 33.2 LOTC», en el *Informe Comunidades Autónomas, 2007*, Barcelona, IDP, 2008, pp. 17-45.

mos de colaboración existentes o que se considere conveniente crear. En ese sentido constituirá el marco general de las distintas formas de colaboración y de participación entre la Generalitat y el Estado, tanto cuando se trate de formas previstas de participación como en el intercambio de información y el establecimiento de mecanismos de colaboración para las respectivas políticas públicas (art. 183.1 EAC). Realmente esta tarea es muy importante, dada la actual dispersión de la colaboración entre las Consejerías y los Ministerios, pero surgen dudas sobre la posibilidad de que la Comisión pueda realizarla, si no hay una autoridad superior (sólo podría ser el respectivo Presidente) que fuerce la coordinación entre Consejeros y entre Ministros. Aún en el Estado la función de coordinar la colaboración esta encomendada al Ministerio de Administraciones Públicas, aunque encuentre dificultades para realizarlo, pero en la mayoría de Comunidades Autónomas no existe una previsión paralela.

El segundo apartado incluye varias funciones que, constituyendo también formas de colaboración entre la Generalitat y el Estado, se caracterizan por la materia-función y sobre las cuales se otorga a la Comisión potestades superiores al conocimiento e intercambio de informaciones porque se dice que podrá «deliberar, realizar propuestas y, si es conveniente, adoptar acuerdos» en los siguientes supuestos:

A) Los proyectos de ley que incidan «singularmente» en la distribución de competencias entre la Generalitat y el Estado, de forma que no se pretende establecer una comunicación general de los proyectos de ley, ni siquiera de todos los proyectos del Estado que incidan en la distribución de competencias sino de aquellos que afecten de manera destacada o particular a Cataluña.

B) La política económica general del Gobierno en lo que afecte «singularmente» a los intereses de Cataluña y a las competencias sobre las que le corresponda a la Generalidad su desarrollo y ejecución. Por una parte, se establece una limitación semejante a la anterior al referirse sólo a los asuntos que afecten en particular a Cataluña, pero por otra parte esa afectación se predica en el sentido más amplio porque no sólo se producirá cuando haya competencias formalmente afectadas sino también cuando las decisiones del Estado puedan incidir en los meros intereses de Cataluña.

C) La colaboración entre la Generalitat y el Estado –de nuevo– en cuanto puedan mejorarse su realización y se contribuya a un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común. Su inclusión podría explicarse porque en este caso se admite una función mayor (deliberar, realizar propuestas y adoptar acuerdos, en su caso) pero resulta esencialmente repetitiva.

D) Los conflictos de competencia y la propuesta de medidas para resolverlos, a los que ya se ha hecho referencia.

E) La evaluación de los mecanismos de colaboración establecidos entre la Generalitat y el Estado y su posible mejora, que vuelve a ser una repetición.

F) La propuesta de relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en las que la Generalitat podrá designar representantes, de acuerdo con el punto ya examinado (referido al art. 182), así como las modalidades y las formas de esta representación. Este apartado tiene

una concreción parcial en la Disposición Final Cuarta que encarga a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales la relación de las entidades mencionadas en el 182 para que realice tal listado en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Estatuto.

Los últimos apartados se refieren al seguimiento de la política europea para garantizar la participación de la Generalitat, así como de la acción exterior del Estado que afecte a sus competencias. Finalmente, se contiene una cláusula de cierre que permite a la Comisión abordar todas las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.

El art. 183 EAC se cierra con algunas disposiciones de estructura y funcionamiento, algunas ya mencionadas, que ponen de relieve la importancia que se pretende dar al órgano: además de la Secretaría Permanente puede crear las Subcomisiones y los Comités que considere convenientes, elabora una memoria anual dirigida a los dos gobiernos y se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo pida una de las partes. Adoptará un reglamento interno por acuerdos de las dos partes.

La rápida puesta en marcha y el funcionamiento de la Comisión Bilateral ha respondido a un impulso tan fuerte como su previsión estatutaria. Se constituyó en la reunión celebrada el 26 de febrero de 2007 y uno de sus primeros acuerdos fue asumir la sucesión de la anterior Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña que había funcionado desde 1987.

El Reglamento fue aprobado en la segunda reunión que tuvo lugar en abril del 2007. Estará integrada por 6 miembros por cada parte, que tendrán nivel de Secretario de Estado-Subsecretario y equivalente, y que se realizarán dos reuniones al año, como mínimo. Se organizan 4 subcomisiones:

- Seguimiento normativo y prevención de conflictos (que tiene encomendado la negociación de los conflictos del art. 33 LOTC),
- Cooperación y colaboración,
- Infraestructuras y equipamientos
- y Asuntos Europeos y acción exterior.

En estas reuniones también se ha tratado el impulso de futuros traspasos, así en reunión de abril se crearon ponencias mixtas para preparar los correspondientes a la desclasificación de los aeropuertos de Girona, Reus y Sabadell y a la aplicación de beneficios fiscales a fundaciones, entre otros servicios, de forma que podría considerarse que sin perjuicio de las funciones tradicionales de la Comisión de Traspasos las tareas que faciliten su realización son asumidas por esta Comisión.

En la función de mejorar las relaciones de colaboración destaca la decisión de la Comisión Bilateral que impulsa el cumplimiento del informe preceptivo a toda una serie de ámbitos previstos en el nuevo Estatuto como transportes, energía, etc., así como a estudiar una solución para la duplicidad de los servicios meteorológicos en Cataluña.

Además, están previstas en el Estatuto dos Comisiones sectoriales: la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 210 EAC), que ha sido constituida en febrero de 2007, y la Comisión sobre Inversiones y Equipamientos (Disposición Adicional 3ª) fue constituida en abril de 2007.

Los demás Estatutos reformados en 2006-2007 siguen a grandes rasgos la tendencia de contemplar expresamente una colaboración bilateral con el Estado, pero con diferencias en la extensión y densidad de su previsión. Andalucía regula una Comisión Bilateral de Cooperación entre el Gobierno andaluz y el estatal en el art. 220, casi en los mismos términos que el Estatuto catalán, además de prever su intervención en la regulación de varias competencias, también de forma semejante al catalán. El Estatuto de la Comunidad Valenciana, no contempla un órgano equivalente, y el de las Islas Baleares sólo establece una Comisión Mixta de Economía y Hacienda para este ámbito (arts. 125-126 EAIBal) que ya tenía un precedente en el Estatuto de 1983. A su vez los Estatutos de Aragón (art. 90) y de Castilla y León (art. 59) se sitúan en una posición intermedia, mencionando expresamente una Comisión Bilateral de Cooperación y regulando sus funciones de manera más concisa que los Estatutos catalán y andaluz, aunque sin diferencias sustanciales.

#### *Las Comisiones Bilaterales en 2008*

En Cataluña, durante 2008 la Comisión Bilateral ha tenido dos reuniones plenarios, en enero y en julio, abordando diferentes temas, que se asignaron a las subcomisiones creadas para su mejor estudio. En todo caso, la Comisión adquiere gran relieve en los medios de comunicación y transmite una voluntad de desarrollar rápidamente el Estatuto. En algunas reuniones han participado hasta tres Consejeros del gobierno catalán y la Ministra de Administraciones Públicas y dos Secretarios de Estado del gobierno central, lo que proporciona a la Comisión una composición de perfil político muy alto.

Por una parte, se han tratado los problemas de los traspasos pendientes, algunos con una dinámica muy específica (ferrocarriles de cercanías y becas), y otros con la dificultad de la novedad competencial, como la inspección de trabajo y la primera autorización de trabajo de los inmigrantes que tienen, en ambos casos un complicado encaje técnico con las funciones que corresponden al Estado, precisando cierto tiempo para su estudio. Cuando se llegue a una solución adecuada, se supone que intervendrá la Comisión Mixta de Traspasos para realizar formalmente la transferencia del servicio. También se han abierto ponencias para estudiar el posible traspaso de otros servicios, mucho menos importantes. También se han alcanzado varios acuerdos sobre normas publicadas para evitar el conflicto de competencias.

En el apartado de informes se ha propuesto la formación de un grupo de trabajo sobre las subvenciones en las materias en que la Generalitat tiene competencias exclusivas para prevenir los conflictos que se vienen repitiendo. La Subcomisión de colaboración asume también el estudio de las técnicas más adecuadas en algunas materias como protección civil (seguridad nuclear), agua y obras hidráulicas, investigación, ferias, estadísticas.

Por otra parte, el Gobierno catalán ha presentado su propuesta sobre las inversiones a realizar por parte del Estado en Cataluña en los próximos años, para su debate en la subcomisión de infraestructuras y equipamientos. De forma conjunta con la subcomisión anterior se ha decidido estudiar el desarrollo de los mecanismos de participación en instituciones y organismos del Estado, que el Estatuto recoge pero no resulta fácil de concretar.

La Comisión Bilateral de Cooperación Andalucía-Estado se constituyó en abril del 2007 con tres Subcomisiones (Colaboración, Prevención de conflictos y preparación de traspasos) y un grupo de trabajo sobre la posible metodología a utilizar para analizar las inversiones del Estado en Andalucía. También se prevé la alternancia anual en la presidencia del Ministro y el Consejero andaluz e igualmente las reuniones alcanzan un peso político importante, porque la Ministra va acompañada de uno o más Secretarios de Estado y asisten tres o más Consejeros del Gobierno andaluz.

En una nueva reunión de noviembre del mismo 2007 se alcanzó el acuerdo sobre el ámbito funcional y calendario de traspaso de los aprovechamientos hidráulicos de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. También se alcanzaron acuerdos para evitar conflictos sobre competencias ante el TC, como el conseguido sobre la ley andaluza de servicios ferroviarios.

Por otra parte, las Subcomisiones pueden actuar y alcanzar acuerdos por sí mismas, incluso en materia de conflictos de competencias que según el 33.2.b) LOTC requiere la manifestación de la «Comisión Bilateral de Cooperación». Así, como mero ejemplo, el BOE de 24 de marzo de 2008 publicaba el «Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley andaluza 21/2007 de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía», que efectivamente alcanzó un acuerdo en la posterior reunión de 23/09/2008 de la misma subcomisión de seguimiento normativo.

En Aragón la reunión de constitución se realizó el 09/01/08 bajo la presidencia de la Ministra de Administraciones Públicas y del Vicepresidente del Gobierno aragonés, decidiéndose la creación de cuatro Subcomisiones que se corresponden bastante con las existentes en las Comunidades Autónomas citadas anteriormente: seguimiento normativo y prevención de conflictos; participación en organismos estatales; infraestructuras; y asuntos europeos y acción exterior. También se acordó la alternancia anual de la presidencia, la elaboración del Reglamento de la propia Comisión y el plan de trabajo para los meses siguientes.

La reunión que estaba prevista hacia mediados de año no se realizó, lo que dio pie a que las Cortes de Aragón aprobara una moción, presentada inicialmente por la Chunta y pactada después por PSOE, PAR y IU, instando al Gobierno a solicitar la convocatoria de la Comisión Bilateral y a tratar en ella una serie de asuntos de interés. Ya en el nuevo año (8 de enero de 2009) se realizó efectivamente una segunda reunión de la Comisión Bilateral en la que se aprobó el Reglamento de funcionamiento, la composición (seis miembros por cada gobierno) y el ritmo de reuniones (dos al año). Entre las nuevas actividades destaca la adopción futura de



un protocolo general entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Autónoma para la mejora de las infraestructuras y el transporte de viajeros y mercancías, que se irá concretando mediante la firma de sucesivos convenios. Entre estos proyectos destaca el impulso de las líneas ferroviarias que atraviesan el territorio, el corredor Mediterráneo-Cantábrico y la Travesía Central de los Pirineos, así como la mejora de la línea Huesca-Jaca-Canfranc y la continuación de las conversaciones con Francia para desbloquear la reapertura de la línea Canfranc-Pau. La Comisión Bilateral también ha decidido impulsar la construcción de los embalses laterales en el sistema de riegos del Alto Aragón, que supondría un compromiso de financiación estatal plurianual de unos 500 millones de euros.

En Castilla y León la constitución de la Comisión Bilateral se realizó el 10 de julio de 2008 con el mismo tipo de acuerdos que se han examinado en las otras Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos y han previsto este tipo de comisión. Así se ha acordado la creación de Subcomisiones muy parecidas a las examinadas y se ha previsto la redacción del Reglamento y el carácter alternativo de la Presidencia.

### *El papel de las Comisiones Bilaterales anteriores*

En todas las Comunidades Autónomas, continúan funcionando específicamente para evitar conflictos de competencias, de forma muy activa en Canarias (Ley canaria de Cuerpo de Policía, Ley estatal de Hidrocarburos, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, etc.) pero también en otras Comunidades Autónomas.

A mediados de año tuvo lugar un debate sobre carácter de la Comisión Bilateral en las Comunidades que no han creado el nuevo estilo de Comisión que fue iniciado por el Vicepresidente de la Junta de Galicia, Anxo Quintana, al proponer que se reformara el Reglamento para convertirla en un órgano de relación bilateral general, comparándolo expresamente con la que tiene Cataluña, de forma que pudiera participarse en el debate sobre la financiación o en el seguimiento de las grandes obras de infraestructura. La Ministra Elena Salgado se opuso a esta pretensión, al menos en el calendario inmediato, porque la actual debe centrarse en los traspasos de competencias pendientes y en otras cuestiones competenciales. El mismo Presidente de la Junta manifestó que el cambio de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado debe seguir lógicamente a la reforma del Estatuto.

### **Las Conferencias de Presidentes**

En su momento se recogió en el Informe correspondiente la importancia de la iniciativa de Rodríguez Zapatero en 2004 al convocar a todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas para intercambiar opiniones sobre los asuntos importantes del país, en una reunión equivalente a las Conferencias de Presidentes de otros sistemas federales, en unas reuniones que se prefiguraban como anuales y sin normativa previa que las encorsetara. Tras la ilusión de una primera reunión a la que asistieron todos los Presidentes autonómicos, se realizaron otras dos

que mostraron ya cierta improvisación, lógica al principio, pero necesitada de corrección después. En la última reunión, a principios de 2007, en esta línea de preparar mejor el trabajo, se adoptó el compromiso de redactar un Reglamento, e incluso se designó a las Comunidades Autónomas que podrían prepararlo, junto con el MAP.

Este sería el momento para introducir otras correcciones como la disminución del entorno excesivamente mediático de la reunión y la creación de un órgano de apoyo que facilite el tratamiento menos partidista posible de los puntos del orden del día, comenzando justamente por este aspecto. Para la siguiente reunión el Presidente del Gobierno había planteado tratar la violencia de género, la mejora del sistema educativo y la lucha contra el cambio climático, además de la propia reglamentación de la Conferencia, pero la celebración de elecciones retrasó la reunión y después el estallido brutal de la crisis económica convertía este punto en tratamiento obligado.

En todo caso, parece que la Conferencia de Presidentes debe realizarse en 2009, porque lo contrario sería una pérdida insustituible de un medio esencial de colaboración en el Estado autonómico, y que debe celebrarse con las condiciones que garanticen un funcionamiento mucho más elaborado del existente hasta ahora.

#### *Mientras, la posible Conferencia horizontal de Presidentes de Comunidades Autónomas*

Las reuniones en Zaragoza, Sevilla y Valladolid (éste ya en febrero de 2009) de los Consejeros de las 6 Comunidades que han reformado sus Estatutos (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares) son una novedad muy interesante y positiva en la colaboración del sistema autonómico. En la última reunión han decidido impulsar dos convenios horizontales, sobre permisos de caza y pesca y acogida a las mujeres que han sufrido maltrato (que se tratarán en el próximo Informe), pero además se han dotado de unas normas de funcionamiento que se resumen a continuación y, sobre todo, su dinámica parece orientarse a la creación de una Conferencia Horizontal de Presidentes, que resultaría una novedad muy positiva para el sistema autonómico.

Las «Normas de funcionamiento de los Encuentros de Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de autonomía» aparecen como fruto de la reunión en Zaragoza de Consejeros de Presidencia o de Gobernación de las Comunidades Autónomas citadas (por Aragón el Vicepresidente), que acuerdan seguir reuniéndose por las perspectivas de colaboración que abren los nuevos Estatutos.

Las propias *Normas* definen estas reuniones como un instrumento de cooperación horizontal para el desarrollo de los Estatutos y para una mayor cohesión del Estado autonómico, que tiene como fin la puesta en común de los asuntos que les afecten o interesen, el intercambio de información y configurar las líneas de actuación que puedan conducir a la firma de convenios u otros instrumentos de colaboración para el mejor ejercicio de sus competencias.

Aunque se integra por las seis Comunidades Autónomas que han reformado

sus Estatutos la ampliación a otras Comunidades Autónomas se producirá cuando estas manifiesten su voluntad, tras la reforma de sus Estatutos o bien por acuerdo de ampliación de las integrantes.

El orden del día de las reuniones será abierto y se comunicará al menos con diez días de antelación, pudiendo en todo caso incorporarse puntos nuevos, entre la fecha de la convocatoria y la comunicación del orden del día. Los encuentros serán a puesta cerrada, se convocarán de una reunión para la siguiente y tras la reunión la Comunidad Autónoma convocante elaborará un resumen de los asuntos tratados y de los acuerdos adoptados.

Los acuerdos se adoptarán por unanimidad y no generan vinculación jurídica (sic). Las actuaciones en que se materialicen tendrán la vinculación que corresponda según las normas que los habiliten. Es posible alcanzar acuerdos solo entre dos o más Comunidades Autónomas. La incorporación de otras Comunidades Autónomas en este caso debe estar prevista o ser aceptada por las Comunidades Autónomas que lo acordaron.

Mientras no se forme un órgano permanente, el impulso de los acuerdos de cada reunión corresponde a la tríada formada por los responsables de la Comunidad Autónoma que convoca, más los del encuentro anterior y los del encuentro siguiente. De todas formas un representante por cada Comunidad Autónoma realizará las funciones de relación y comunicación entre ellas, para preparar las reuniones e impulsar los acuerdos. Se podrán crear grupos de trabajo para asuntos específicos y también se podrán realizar reuniones sectoriales.

La modificación de estas normas se puede realizar a iniciativa de cualquiera de las Comunidades Autónomas integrantes pero requiere la unanimidad para su aprobación.

**ANEXO 1**  
**CONFERENCIAS SECTORIALES\***  
 (Orden cronológico de constitución)

| CONFERENCIA  | Ley de creación   | Fecha de constitución o primera reunión | Fecha de aprobación del Reglamento actual                                      |
|--|---|---|--|
| Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas | Ley Orgánica 8/1980 (art. 3.1)  | 01/07/1981                              | 20/08/1981, modificaciones 29/07/1983, 29/11/00 y 27/07/01, 23/06/04 y 7/04/06 |
| Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural              |   | 28/07/1983                              | 13/12/1995, modificaciones 20/09/1999, 24/09/01 y 15/04/02                     |
| Conferencia Sectorial de Turismo                                     |   | 06/07/1984                              | 19/12/1995, modificaciones 25/06/96, 5/12.2000 y 21/10/04                      |
| Conferencia Sectorial de Plan Nacional sobre Drogas                  |   | 11/04/1985                              | 09/03/1998   |
| Conferencia Sectorial de Educación                                   | Ley Orgánica 8/1985 (art. 28)   | 25/11/1986                              | 22/07/1999   |
| Conferencia Sectorial de Consumo                                     | Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, texto refundido aprobado por Real Decreto-ley 1/2007 (art. 40 y 41) | 12/01/1987                              | 10/11/1997   |
| Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud               | Ley 16/2003 (art. 69.1)   | 07/04/1987                              | 20/12/1993, modificación 15/07/1996  |
| Conferencia Sectorial de Vivienda                                    |   | 19/10/1987                              | Carece de Reglamento de funcionamiento   |
| Conferencia Nacional de Transportes                                  | Ley 16/1987 (art.9.1)   | 14/06/1988                              | 20/12/1988   |
| Conferencia Sectorial de Medio Ambiente                              |   | 29/11/1988                              | 27/02/1995   |

## LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

739

|   |   |            |  |
|---|---|------------|--|
| Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas    | Ley 2/1997  | 22/12/1988 | 05/06/1997   |
| Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales                             |   | 20/03/1990 | 26/07/1990, modificación 23/06/1997                |
| Conferencia Sectorial de Cultura                                      |   | 16/11/1992 | 4./06/05   |
| Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio |   | 10/03/1993 | Carece de Reglamento de funcionamiento             |
| Conferencia Sectorial de Industria y Energía                          |   | 14/04/1993 | 20/01/1994   |
| Conferencia Sectorial de Pesca  |   | 29/09/1994 | 16/04/1996, modificaciones 20/09/1999 y 15/04/2002 |
| Conferencia Sectorial de la Mujer                                     |   | 13/02/1995 | 16/09/1997   |
| Conferencia Sectorial de Comercio Interior                            |   | 08/05/1995 | Carece de Reglamento de funcionamiento             |
| Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales                            | Creada por acuerdo de las partes con anterioridad y posteriormente contemplada en las Leyes 42/1997 (art. 16) y 56/2003 (art. 7), así como en Real Decreto 1722/2007 (arts. 5, 6 y 7) | 23/07/1996 | 08/04/1997   |
| Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME)          |   | 14/05/1997 | Existe un proyecto de Reglamento de funcionamiento |
| Conferencia Sectorial del Juego                                       |   | 05/05/1999 | 05/05/1999   |
| Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia        |   | 23/10/1999 | 23/10/1999   |
| Conferencia Sectorial de Política Patrimonial                         | Ley 33/2003 (art. 184)  | Sin datos  | Sin datos  |

| CONFERENCIA   | Ley de creación  | Fecha de constitución o primera reunión | Fecha de aprobación del Reglamento actual          |
|---|--|---|--|
| Comisión Nacional de Salvamento Marítimo                                      | Ley 27/1992 (art. 87.4) y R.D. 1217/2002   | Constituida                             | Esta previsto un Reglamento de funcionamiento      |
| Conferencia Sectorial de Administración Pública                               | A partir de mayo de 2007 regulada por la Ley 7/2007 (art. 100.1)   | 17/12/2003                              | Esta previsto un Reglamento de funcionamiento      |
| Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud                    | Ley 16/2003, de 28 de mayo, (art. 35). Real Decreto 892/2006, de 21 de julio, que modifica el Real Decreto 182/2004, de 30 de enero. | 16/06/2004                              | Sin datos  |
| Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL)                             | Leyes 7/1985 y 57/2003 (art. 120 bis)  | 17/01/2005                              | Está previsto un Reglamento de funcionamiento      |
| Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología                                 |  | 24/02/2005                              | Existe un proyecto de Reglamento de funcionamiento |
| Consejo de Política de Seguridad  | Ley Orgánica 2/1986 (art. 48)  | 28/02/2005                              | Existe un proyecto de Reglamento de funcionamiento |
| Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información      |  | 26/10/2005                              | Existe un proyecto de Reglamento de funcionamiento |
| Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia | Ley 39/2006 (art. 8.1)   | 22/01/2007                              | Esta previsto un Reglamento de funcionamiento.     |
| Conferencia General de Política Universitaria                                 | Ley 4/2007 (art. 27 bis)   | 04/06/2007                              | Esta previsto un Reglamento de funcionamiento.     |
| Conferencia Sectorial del Agua  |  | No constituido                          |  |
| Conferencia Sectorial de la Inmigración                                       |  | No constituido                          |  |

*Fecha última actualización: marzo de 2008*

\* Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas, Dirección General de Desarrollo Autonómico, página web: [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/Cooperacion\\_Autonomica/Coop\\_Multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_exist/parrafo/0/document\\_es/CONF\\_SE CT\\_Marzo\\_2008.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_exist/parrafo/0/document_es/CONF_SE CT_Marzo_2008.pdf)

**ANEXO 2**  
**CONFERENCIAS SECTORIALES**  
**TOTALES 1981 / 2007**

| CONFERENCIA  | Total<br>81/91 | Total<br>92/07 | Totales |
|--|----------------|----------------|---------|
| CONFERENCIA SECTORIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA                          | 0              | 4              | 4       |
| CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS       | 5              | 45             | 50      |
| CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LOCALES                               | 0              | 2              | 2       |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL                  | 29             | 94             | 123     |
| CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS        | 0              | 74             | 74      |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE PESCA   | 0              | 35             | 35      |
| CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA PESQUERA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS        | 0              | 44             | 44      |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE CULTURA   | 4              | 12             | 16      |
| CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS     | 25             | 40             | 65      |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE POLÍTICA PATRIMONIAL *                          | 0              | 0              | 0       |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN                                       | 13             | 39             | 52      |
| COMISIÓN DE COORDINACIÓN DEL CONSEJO DE                                  |                |                |         |
| COORDINACIÓN UNIVERSITARIA **  | 44             | 69             | 113     |
| CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA                            | 0              | 3              | 3       |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA                            | 0              | 1              | 1       |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO    | 0              | 4              | 4       |
| CONFERENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES                                      | 5              | 7              | 12      |
| COMISIÓN NACIONAL DE SALVAMENTO MARÍTIMO                                 | 0              | 1              | 1       |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE INDUSTRIA Y ENERGÍA                             | 0              | 8              | 8       |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO   | 2              | 15             | 17      |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE COMERCIO INTERIOR                               | 0              | 12             | 12      |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA                    | 0              | 13             | 13      |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN | 0              | 2              | 2       |

| CONFERENCIA   | Total<br>81/91 | Total<br>92/07 | Totales    |
|---|----------------|----------------|------------|
| CONFERENCIA SECTORIAL DEL JUEGO   | 0              | 1              | 1          |
| CONSEJO DE POLÍTICA DE SEGURIDAD  | 0              | 1              | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA                | 0              | 15             | 15         |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE                                       | 4              | 36             | 40         |
| CONFERENCIA SECTORIAL DEL AGUA *  | 0              | 0              | 0          |
| CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD                        | 26             | 55             | 81         |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE CONSUMO  | 5              | 20             | 25         |
| CONFERENCIA SECTORIAL DEL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS                          | 7              | 14             | 21         |
| CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LABORALES                                  | 0              | 36             | 36         |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE ASUNTOS SOCIALES                                     | 4              | 34             | 38         |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE LA MUJER   | 0              | 21             | 21         |
| CONSEJO TERRITORIAL DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA | 0              | 5              | 5          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE LA INMIGRACIÓN *                                     | 0              | 0              | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO                                 | 3              | 23             | 26         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>176</b>     | <b>785</b>     | <b>961</b> |

\* Pendiente de constituirse

\*\* Se suprime al crearse la Conferencia General de Política Universitaria (Ley Orgánica 4/2007) (Fecha última actualización: 06-02-2008)



**ANEXO 3**  
**CONFERENCIAS SECTORIALES**  
**REUNIONES EN LOS AÑOS 2007 Y 2008**

| CONFERENCIA  | Total 2007 | Total 2008 |
|--|------------|------------|
| CONFERENCIA SECTORIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA                          | 0          | 0          |
| CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS       | 0          | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LOCALES                               | 0          | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL                  | 6          | 4          |
| CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS        | 10         | 11         |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE PESCA   | 2          | 2          |
| CONSEJO CONSULTIVO DE POLÍTICA PESQUERA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS        | 7          | 6          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE CULTURA   | 2          | 2          |
| CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS     | 4          | 2          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE POLÍTICA PATRIMONIAL *                          | 0          | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN                                       | 1          | 1          |
| CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA                            | 3          | 3          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA                            | 0          | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO    | 0          | 0          |
| CONFERENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES                                      | 0          | 0          |
| COMISIÓN NACIONAL DE SALVAMENTO MARÍTIMO                                 | 0          | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE INDUSTRIA Y ENERGÍA                             | 0          | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO   | 1          | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE COMERCIO INTERIOR                               | 1          | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (PYME)             | 1          | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN | 1          | 0          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DEL JUEGO  | 0          | 0          |
| CONSEJO DE POLÍTICA DE SEGURIDAD   | 0          | 0          |

| CONFERENCIA   | Total 2007 | Total 2008 |
|---|------------|------------|
| CONFERENCIA SECTORIAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA                | 2          | 2          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE                                       | 2          | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DEL AGUA *  | 0          | 1          |
| CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD                        | 4          | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE CONSUMO  | 3          | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DEL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS                          | 1          | 2          |
| CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LABORALES                                  | 4          | 3          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE ASUNTOS SOCIALES                                     | 1          | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE LA MUJER   | 1          | 1          |
| CONSEJO TERRITORIAL DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA | 5          | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE LA INMIGRACIÓN *                                     | 0          | 1          |
| CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO                                 | 3          | 2          |
| <b>TOTAL REUNIONES</b>  | <b>65</b>  | <b>50</b>  |

\* Pendiente de constituirse

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas, Dirección General de Desarrollo Autonómico, página web: [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/Cooperacion\\_Autonomica/Coop\\_Multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_Reuniones/parrafo/0/document\\_es/Conf\\_Sect\\_Reun\\_2007.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/Cooperacion_Autonomica/Coop_Multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/0/document_es/Conf_Sect_Reun_2007.pdf)

Las referencias para el 2008 son provisionales puede que haya realizado alguna reunión que encuentre un reflejo en el *Informe*.