

# Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012)

## Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento

Jaione Mondragón Ruiz de Lezana  
Arantxa Elizondo Lopetegi  
Alberto de la Peña Varona  
Francisco Juaristi Larrinaga  
Juan Luis Mokoroa Arizkorreta  
Ainhoa Novo Arbona



Innap Investiga

Investigación en las Administraciones Públicas

# **ANÁLISIS DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES (2001-2012): VALORES Y PERCEPCIONES DE LOS AGENTES POLÍTICOS Y TÉCNICOS Y DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO**



**Jaione Mondragón Ruiz de Lezana  
Arantxa Elizondo Lopetegi  
Alberto de la Peña Varona  
Francisco Juaristi Larrinaga  
Juan Luis Mokoroa Arizkorreta  
Ainhoa Novo Arbona**

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**INAP**

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

ANÁLISIS de las conferencias sectoriales (2001-2012) : valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento / Jaione Mondragón Ruiz de Lezana... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública : Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, 2015. – 150 p. :il., gráf.; 24 cm. – (Colección INNAP Investiga. Serie Estudios territoriales)

Bibliografía: p. 139-141

ISBN 978-84-7351-462-0 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-463-7 (formato electrónico). – NIPO 635-15-037-5 (formato papel). – NIPO 635-15-038-0 (formato electrónico)

1. Administración central-Cooperación científica y técnica-España. 2. Administración autonómica-Cooperación científica y técnica-España. I. Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Universidad del País Vasco. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. IV. Serie

354(460)(061.1)

353.9(460)(061.1)

Primera edición: octubre 2015

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-462-0 (formato papel); 978-84-7351-463-7 (formato electrónico)

NIPO: 635-15-037-5 (formato papel); 635-15-038-0 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-24916 - 2015

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## CONTENIDO

<b>ÍNDICE DE TABLAS</b> .....	<b>3</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>11</b>
<b>2. LAS CONFERENCIAS SECTORIALES EN ESPAÑA</b> .....	<b>15</b>
2.1. Las Conferencias Sectoriales en el contexto del modelo territorial del Estado.....	15
2.2. El estudio de las Conferencias Sectoriales: el estado de la cuestión.....	17
2.3. Origen y configuración .....	19
2.4. Trayectoria de las Conferencias Sectoriales.....	23
<b>3. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS</b> .....	<b>29</b>
3.1. Objetivos de la investigación.....	30
3.2. Hipótesis de partida .....	30
3.3. Diseño metodológico-técnico .....	31
3.3.1. Las entrevistas en profundidad .....	31
3.3.2. Análisis de contenido de órdenes del día y actas.....	37
3.4. Análisis de la normativa relativa a las Conferencias Sectoriales.....	43
3.5. Análisis de los informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales.....	44
<b>4. FUNCIONAMIENTO FORMAL DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES</b> .....	<b>47</b>
4.1. Naturaleza jurídica .....	49
4.2. Funciones.....	50
4.3. Composición .....	51
4.4. Reglas básicas de funcionamiento .....	51
4.5. Órganos.....	52
4.6. Adopción de acuerdos .....	53
<b>5. FUNCIONAMIENTO REAL DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES</b> .....	<b>55</b>
5.1. Funciones, organización y estructura.....	55
5.1.1. Las Conferencias Sectoriales como órganos de cogobierno .....	55
5.1.2. La materia sobre la que operan las Conferencias Sectoriales .....	58
5.1.3. Asistencia a las Conferencias Sectoriales .....	64
5.1.4. Convocatoria y orden del día .....	71

5.1.5. Órganos de preparación y apoyo .....	74
5.1.6. Toma de decisiones .....	76
5.2. El factor humano en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.....	80
5.2.1. Rasgos ideológicos.....	81
5.2.2. Liderazgo personal .....	86
<b>6. ANÁLISIS DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES DE MEDIO AMBIENTE Y EDUCACIÓN. TEMAS Y DINÁMICAS DE LAS SESIONES .....</b>	<b>91</b>
6.1. Funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente .....	91
6.1.1. Duración de las reuniones.....	91
6.1.2. Temas discutidos según campo sectorial.....	94
6.1.3. El objeto de los puntos del orden del día.....	96
6.1.4. Proponentes de los puntos del orden del día .....	97
6.1.5. Naturaleza técnica o política de los puntos del orden del día .....	99
6.1.6. Los puntos del orden del día según su objetivo.....	100
6.1.7. Respuesta de los miembros ante los puntos del orden del día .....	103
6.1.8. La participación de las Comunidades Autónomas en los puntos del orden del día.....	105
6.1.9. A modo de síntesis .....	113
6.2. Funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación .....	114
6.2.1. Duración de las reuniones .....	114
6.2.2. Temas discutidos según campo sectorial .....	116
6.2.3 El objeto de los puntos del orden del día .....	117
6.2.4. Proponentes de los puntos del orden del día.....	119
6.2.5. Naturaleza técnica o política de los puntos del orden del día.....	121
6.2.6. Los puntos del orden del día según su objetivo .....	122
6.2.7. Respuesta de los miembros ante los puntos del orden del día.....	124
6.2.8. La participación de las Comunidades Autónomas en los puntos del orden del día .....	125
6.2.9. A modo de síntesis.....	131
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>133</b>
<b>8. FUENTES DOCUMENTALES Y BIBLIOGRÁFICAS DE REFERENCIA .....</b>	<b>139</b>
<b>9. ANEXOS.....</b>	<b>143</b>
9.1. Ficha técnica de las entrevistas.....	143
9.2. Guión utilizado en las entrevistas.....	144
9.3. Tablas de asistencia a las Conferencias Sectoriales según rango de los participantes.....	145

## ÍNDICE DE TABLAS



Tabla 2.1.	Conferencias Sectoriales (2014) .....	23
Tabla 3.1.	Consejeros de Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Madrid (2001-2012).....	33
Tabla 3.2.	Consejeros de Salud de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Madrid (2001-2012).....	34
Tabla 3.3.	Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Madrid (2001-2012) .....	35
Tabla 3.4.	Perfil de los consejeros entrevistados .....	36
Tabla 3.5.	Perfil del vicesconsejero y el director general entrevistados.....	36
Tabla 3.6.	Perfil de personas entrevistadas que trabajan en la coordinación y organización de las Conferencias Sectoriales .....	36
Tabla 3.7.	Descriptorios para el análisis de los temas del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente .....	39
Tabla 3.8.	Descriptorios para el análisis de los temas del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación.....	40
Tabla 3.9.	Descriptorios para el análisis de los objetos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente .....	40
Tabla 3.10.	Descriptorios para el análisis de los objetos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación.....	41
Tabla 3.11.	Códigos de las Comunidades Autónomas.....	42
Tabla 4.1.	Resumen de las reglas básicas de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales de Educación, Salud y Medio Ambiente.....	52
Tabla 5.1.	Conferencia Sectorial de Educación, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y Consejo Interterritorial de Salud (2001-2012). Asistencia por rango .....	65

Tabla 5.2.	Asistencia al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (15/04/2002–23/07/2003).	66
Tabla 5.3.	Asistencia al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (3/12/2003–20/12/2012)...	67
Tabla 5.4.	Asistencia a la Conferencia Sectorial de Educación (2001–2012) .....	68
Tabla 5.5.	Asistencia a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (01/02/2001–06/09/2007) .....	69
Tabla 5.6.	Asistencia a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (07/06/2010–15/10/2012) .....	70
Tabla 6.1.	Número de puntos del orden del día en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según ministros y promedio de duración.....	94
Tabla 6.2.	Intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente ..	105
Tabla 6.3.	Intervenciones críticas de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente .....	111
Tabla 6.4.	Número de puntos del orden del día según ministros y promedio de duración .....	116
Tabla 6.5.	Intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación .....	126
Tabla 6.6.	Intervenciones críticas de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación.....	129

## ÍNDICE DE GRÁFICOS



Gráfico 2.1.	Número de reuniones de las Conferencias Sectoriales por año (1981-2014).....	26
Gráfico 6.1.	Duración de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (minutos por año).....	92
Gráfico 6.2.	Duración media de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según titular del ministerio (en minutos).....	93
Gráfico 6.3.	Número de puntos del orden del día en la Conferencia Sectorial según tema de política ambiental .....	95
Gráfico 6.4.	Puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según objeto .....	96
Gráfico 6.5.	Puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según proponente ....	97
Gráfico 6.6.	Puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según proponente y titulares del ministerio.....	98
Gráfico 6.7.	Puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según naturaleza.....	99
Gráfico 6.8.	Naturaleza de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según titular del ministerio .....	100
Gráfico 6.9.	Objetivo de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente .....	101
Gráfico 6.10.	Objetivo de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según titular del ministerio .....	102
Gráfico 6.11.	Tipo de respuesta a los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente .....	103
Gráfico 6.12.	Tipo de respuesta a los diferentes puntos del orden del día según titular del ministerio .....	104
Gráfico 6.13.	Número de Comunidades Autónomas que intervienen en los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (promedio) .....	106

Gráfico 6.14.	Porcentaje de intervenciones de las diferentes Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (total = 100).....	107
Gráfico 6.15.	Porcentaje de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en los que interviene la Comunidad Autónoma del País Vasco según tema (total = 100).....	108
Gráfico 6.16.	Porcentaje de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en los que interviene la Comunidad de Madrid según tema (total = 100) .....	109
Gráfico 6.17.	Porcentaje de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en los que interviene Cataluña según tema (total = 100).....	110
Gráfico 6.18.	Porcentaje de críticas sobre el total de intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (mandato de Jaume Matas) .....	112
Gráfico 6.19.	Porcentaje de críticas sobre el total de intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (mandato de Cristina Narbona) .....	113
Gráfico 6.20.	Duración de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación (minutos por año) .....	115
Gráfico 6.21.	Duración media de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación según titular del ministerio (en minutos) .....	115
Gráfico 6.22.	Número de puntos del orden del día en la Conferencia Sectorial según tema de política educativa .....	117
Gráfico 6.23.	Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según objeto....	118
Gráfico 6.24.	Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según proponente .....	119
Gráfico 6.25.	Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según proponente y titulares del ministerio .....	120
Gráfico 6.26.	Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según naturaleza .....	121
Gráfico 6.27.	Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según naturaleza y titulares del ministerio .....	122
Gráfico 6.28.	Objetivo de los puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación.....	123
Gráfico 6.29.	Objetivo de los puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según titular del ministerio .....	123
Gráfico 6.30.	Tipo de respuesta a los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación.....	124
Gráfico 6.31.	Tipo de respuesta a los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación según titular del ministerio .....	125

Gráfico 6.32.	Número de Comunidades Autónomas que intervienen en los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación (promedio).....	127
Gráfico 6.33.	Porcentaje de intervenciones de las diferentes Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación (total = 100) .....	127
Gráfico 6.34.	Porcentaje de críticas sobre el total de intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (mandato de Ángel Gabilondo).....	129
Gráfico 6.35.	Porcentaje de críticas sobre el total de intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (mandato de José Ignacio Wert).....	130



## CAPÍTULO 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 se hacen crecientemente imprescindibles en los procesos de toma de decisiones y de gestión pública.

Actualmente vivimos un proceso de transformación y de innovación en muchos aspectos relativos a nuestras Administraciones Públicas; no puede quedar fuera de este proceso la revisión de los mecanismos de relaciones intergubernamentales, más aún si consideramos que organismos como las Conferencias Sectoriales, definidas como las manifestaciones organizadas de la cooperación, juegan un papel cada vez más decisivo como principal foro de debate de las reformas que se adoptan para atender la actual coyuntura económica. Hay que añadir a esto que quienes se han acercado al estudio de estos órganos han puesto en evidencia una serie de aspectos sobre su organización y su actividad, que plantean, cuando menos, algunos interrogantes sobre su funcionamiento real desde el punto de vista de la eficacia y de su rendimiento.

El presente trabajo tiene como ámbito 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.

Teniendo en cuenta todo esto, y adoptando un enfoque empírico desde la ciencia política y de la administración, nuestro objeto de análisis pretende avanzar en el diagnóstico de las Conferencias Sectoriales, profundizando sobre diferentes cuestiones que explican la dinámica y el funcionamiento de estas. Se trata de incidir en el análisis del funcionamiento real, además de en las estructuras normativas propiamente dichas. Esto significa que, además del análisis formal, se ha de poner atención en aquellas verdaderas relaciones que no pueden deducirse, en la mayoría de los casos, de un marco normativo, y cuyo análisis nos adentra en un ámbito de estudio en el que se interrelacionan elementos como el liderazgo, el factor humano, el ideológico, el territorial o el carácter de los asuntos tratados en las Conferencias Sectoriales.

La metodología y las técnicas que se han utilizado se presentan de forma detallada en el apartado tercero. Sin embargo, desde el principio hemos de recalcar que nuestro propósito ha sido elaborar un diseño metodológico-técnico lo suficientemente exhaustivo para conocer toda la realidad de las Conferencias Sectoriales. Concretamente, hemos combinado técnicas cualitativas, como la entrevista en profundidad, que nos acerca a la subjetividad de los actores políticos que han participado en las Conferencias Sectoriales, con técnicas cuantitativo-cualitativas, como el análisis de contenido de los órdenes del día de las reuniones de las Conferencias y las actas. Además, hemos analizado la normativa que contempla las Conferencias Sectoriales, los reglamentos, así como los informes sobre la actividad de las mismas.

De este modo, se pretende medir la relevancia de diversos factores en el funcionamiento y rendimiento de las Conferencias Sectoriales a partir de los valores y las percepciones de la élite político-administrativa que participa en estos organismos, lo que (sumado a un determinado contexto político y económico de estos últimos años) nos aporta evidencias para entender el funcionamiento o disfuncionamiento de tales organismos.

El estudio presenta en su apartado segundo el contexto del modelo territorial del Estado en el que se sitúan las Conferencias Sectoriales y, a continuación, el punto de partida que nos ha servido para iniciar nuestro recorrido: los trabajos que sobre las relaciones intergubernamentales, más en concreto sobre las Conferencias Sectoriales, se han venido realizando en nuestro país. Análisis que se han desarrollado fundamentalmente desde un enfoque jurídico y también desde la ciencia política y de la administración. Destacamos entre todos ellos el trabajo de Arbós *et al.* (2009) y el de Olmeda *et al.* (2012), dado que para nosotros han significado un apoyo teórico y metodológico fundamental.

Este mismo apartado segundo recoge el origen, configuración y trayectoria de las Conferencias Sectoriales.

Una vez explicada la metodología y el planteamiento de la investigación en el apartado tercero, el apartado cuarto analiza el funcionamiento de las Conferencias a partir de la normativa que las regula y de sus reglamentos internos de funcionamiento. Hemos optado por diferenciar el análisis formal del real, por lo que el funcionamiento real se analiza en el apartado quinto, al considerar que a partir del conocimiento de los datos cuantitativos, así como de los cualitativos, podremos comprender mejor la dinámica de funcionamiento de estas. Como investigadores que desarrollamos nuestro trabajo en el ámbito de la ciencia política y de la administración, entendemos que los análisis formales o normativos de las instituciones político-administrativas son fundamentales para comprender el funcionamiento de las mismas, pero también somos conscientes de que si queremos conocer su funcionamiento real debemos analizar las percepciones de las personas que participan en ellas. Con este propósito, una primera parte de este apartado contempla el análisis de las percepciones y de los valores de las personas que participan en las mismas en torno a las funciones, convocatoria y orden del día, asistencia, órganos de preparación y apoyo y toma de decisiones. En este mismo quinto apartado se recogen los distintos factores que, en función de las percepciones de los entrevistados, inciden en el funcionamiento real de las Conferencias

Sectoriales, fundamentalmente el factor humano y los factores relacionados con la organización de las mismas. Finalmente, en el apartado sexto se lleva a cabo un análisis del contenido de los órdenes del día y de las actas de las reuniones, en las que se recogen los puntos principales de las deliberaciones, así como los acuerdos adoptados, concretamente para dos de las tres Conferencias seleccionadas en este trabajo: la de Medio Ambiente y la de Educación.

No podemos acabar esta presentación sin referirnos al empuje que, para llevar a cabo este trabajo, ha supuesto la concesión de la ayuda del INAP en su convocatoria de 2013. En los tiempos que corren resulta una tarea difícil conjugar las responsabilidades docentes con la investigación. Sin duda, este tipo de apoyo, además del respaldo de nuestra universidad (UPV-EHU), significa un aliciente y un compromiso para poner en marcha ilusiones y proyectos, que aunque modestos en sus objetivos y medios, acercan lo académico al mundo real y colaboran a crear y compartir la tarea de estudio e investigación con el fin último de poder, desde nuestras posibilidades, colaborar en la transferencia de conocimiento a la sociedad.



## CAPÍTULO 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 relaciones que se establecen entre distintos niveles territoriales de gobierno y la segunda dimensión tiene que ver con las relaciones que se establecen entre entes gubernamentales del mismo nivel territorial. En este estudio nos hemos centrado en la formas de colaboración vertical y multilateral, como son las Conferencias Sectoriales, puesto que son la vía de colaboración más extensamente utilizada entre órganos centrales del Estado y de las Comunidades Autónomas (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, 2013).

En cualquier caso, un análisis como este 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 aquel y que hunden sus raíces en el propio proceso histórico. Por ejemplo, podríamos hablar de las reticencias del nacionalismo de las comunidades históricas, que ha 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 la ausencia histórica de un cierto federalismo cooperativo (Peña, 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* determinadas por factores diversos y reconducibles en las esferas 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, 2002; Lagos *et al.*, 2010, Vega, 2014). En un plano más vinculado a la arquitectura institucional del nivel central, uno de los aspectos que condiciona 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 solo 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 aquella. Como señala, entre otros, Romero (2005), ello ha imposibilitado la creación de un espacio de codecisión entre las diferentes comunidades, especialmente necesario en aquellas políticas sectoriales (como las de educación, medio ambiente 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 estas a la formación de las decisiones comunes.

Plantado 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 necesariamente alguna influencia 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.

---

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

## 2.2. El estudio de las Conferencias Sectoriales: el estado de la cuestión

La consideración del sistema de relaciones intergubernamentales como objeto de estudio en nuestro país es relativamente reciente. Es de destacar que abundan los estudios sobre los elementos esenciales del sistema político-administrativo abordados preferentemente desde una perspectiva jurídico-pública. Sin embargo, más recientemente se ha ido abriendo paso un enfoque menos preocupado por la búsqueda del modelo ideal y más centrado en el rendimiento de las instituciones, en asegurar un nivel de eficacia y eficiencia aceptable para una política pública (Dente, 1985) y en un interés sobre el funcionamiento concreto de cada política o programa, como destaca Padioleau en *El Estado en concreto* (1989). En esta línea, autores como Maíz exponen que «el análisis politológico del Estado de las Autonomías se desmarcaría así tanto del modelo expresivo y exógeno, centrado en actores deambulando en un vacío institucional, cuanto de las perspectivas formalistas, atentas en exclusiva al ordenamiento jurídico y ajenas al funcionamiento real de los diferentes niveles de gobierno, para atender a la compleja interacción entre contextos sociales, actores e instituciones. Lo que centra crecientemente el interés de la disciplina, en este campo, es la capacidad del Estado de las Autonomías para producir preferencias negociables o innegociables, incentivar estrategias de cooperación o competición, generar integradas o redundantes dinámicas intergubernamentales y constelaciones de actores» (Maíz, 1999: 174).

El estudio de las relaciones intergubernamentales no puede reducirse a una descripción de actores, sus competencias y el conocimiento de ciertos mecanismos de relación entre estos. No olvidemos, como afirma Wright (1978), que la verdadera esencia de las relaciones intergubernamentales se deriva de las relaciones reales cotidianas que se han de establecer entre los actores para el desarrollo de un programa. Resulta importante comprender cómo se desarrollan en la práctica de gobierno las relaciones intergubernamentales dentro del Estado (Agranoff, 1993) y cómo adquieren un protagonismo creciente en el debate sobre la redefinición del «cómo» de la acción pública (Bañón *et al.*, 1997).

Desde los años noventa existe en el ámbito de la ciencia política y de la administración española una producción muy estimable sobre el análisis de las relaciones intergubernamentales en España. La configuración del sistema de relaciones intergubernamentales ha sido variable y marcada por diferentes etapas donde varían los actores, los papeles y estrategias que llevan a cabo cada uno de ellos (Bañón *et al.*, 1997). Dicho trayecto no está ausente de obstáculos que impiden hacer frente a la complejidad e interdependencia. Como apunta Mendoza, entre ellos podemos destacar los siguientes: el fuerte peso en la cultura política de la rivalidad Estado-Comunidades Autónomas, una cultura administrativa reacia a «perder» competencias y la insuficiencia manifiesta de los mecanismos tradicionales del modelo burocrático para dar respuesta a las necesidades de un contexto administrativo descentralizado y plural (Mendoza, 1990).

El trabajo llevado a cabo por Agranoff (1993) sobre las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías nos ofrece un interesante estudio donde el análisis se realiza en clave de relaciones intergubernamentales. Dicho estudio trata sobre las transferencias de competencias, financiación, fuerzas políticas, estructuras burocráticas y elaboración de programas de

actuación política, aportando ejemplos de actuaciones políticas intergubernamentales que ilustran la génesis de una política autonómica desde el traspaso mismo de la competencia, la financiación intergubernamental y el aparato administrativo necesario para su gestión. Este mismo autor concluye estos ejemplos diciendo que las políticas en las que participan las Comunidades Autónomas muestran niveles de conflicto y cooperación inevitables, proponiendo la negociación de los problemas uno a uno entre los diferentes niveles de gobierno como la única forma de establecer una relación factible sobre cada una de esas políticas públicas.

Años antes, estudios seminales sobre las relaciones intergubernamentales llevados a cabo por autores como Dente afirmaban que «el aumento de la complejidad de la Administración contemporánea ha roto definitivamente la unidad del sistema y generado una ineliminable fragmentación, donde la confusa dinámica de las relaciones intergubernamentales es, por tanto, la regla y no la excepción» (Dente, 1985: 269).

A finales de los años noventa, Gomà y Subirats llevaron a cabo el análisis del estilo de formulación de políticas públicas en España bajo la tesis de la complejidad territorial y del gobierno multinivel, como elementos clave del *policy style*. En él exponían cómo la complejidad territorial respecto a las políticas públicas implica referirse a dos dinámicas simultáneas: la europeización y la territorialización, entendidas ambas como desplazamientos de procesos de gobierno hacia la Unión Europea y hacia las Comunidades Autónomas y los Gobiernos locales (Gomà y Subirats, 1998). Resulta muy interesante considerar los diferentes tipos de políticas que los autores agrupan en tres apartados: gobierno de la economía, el Estado del Bienestar y áreas emergentes de políticas públicas. Afirman estos que ningún nivel de gobierno consigue situarse en la banda máxima de incidencia de estas políticas, aunque se pueda observar la alta presencia de las escalas de gobierno de la Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas en el proceso de las políticas públicas analizadas, situándose por detrás los Gobiernos locales. No obstante, se observa también cómo estos tienen cada vez con más presencia en políticas llamadas por los autores «emergentes», como son el medio ambiente o los programas de igualdad de género. Subirats y Gallego (2002) abordan el estudio de la substantivización de las Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales empleando indicadores diversos: producción legislativa de las Comunidades Autónomas, perfil de las élites políticas, estructuras organizativas y recursos humanos de las Administraciones autonómicas, en un análisis del rendimiento autonómico.

Más cercanos en el tiempo tenemos los trabajos de Maíz *et al.* (2002); López (2006), sobre las relaciones intergubernamentales en la España democrática; García *et al.* (2006); Ramos *et al.* (2006); Ridaura (2009); Sevilla *et al.* (2009) y Saniger y Escribano (2010). Desde una perspectiva sectorial, estas relaciones han sido tratadas, por ejemplo, para el caso de medio ambiente, en Colino (2002) y Alda y Ramos (2004).

En el ámbito específico del estudio de las Conferencias Sectoriales tenemos, entre otros, los trabajos con una perspectiva jurídica de Aja (1999); González (2006); Duque (2007); García (2009); León y Ferrín (2009); Tajadura (2010); Ruiz (2012, 2013). Este último mantiene que la auténtica cooperación intergubernamental se ha desarrollado al margen de los órganos institu-

cionalizados, en el ámbito político, limitándose la cooperación mediante, por ejemplo, Conferencias Sectoriales a cuestiones de alcance menor. Este mismo autor plantea que «los resultados alcanzados a través de estos instrumentos han sido dispares, si los analizamos individualmente, pero insatisfactorios si los valoramos como conjunto, pues se han mostrado como mecanismos estancos e incapaces de integrar coherentemente la dinámica de las Comunidades Autónomas en las decisiones generales, tanto del Estado como de la Unión Europea» (2013: 318). Olmeda (2012) ha tratado la incidencia en las diferentes Conferencias Sectoriales de los acuerdos adoptados por una de ellas, la Conferencia de Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE), en relación con la canalización de la participación multilateral de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios.

Los recientes trabajos de Arbós *et al.* (2009) y Colino (2012) sobre las Conferencias Sectoriales presentan, sin duda, uno de los análisis que más se ha acercado al estudio concreto del funcionamiento real de estos instrumentos de cooperación en el Estado Autonómico. En la primera obra, que además analiza otros órganos a través de los cuales se formalizan las relaciones intergubernamentales (como son las Comisiones Bilaterales o las Conferencias de Presidentes), se realiza un trabajo completo sobre el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales como expresión del cogobierno, que remarca la carencia de «controles y contrapesos», así como la ausencia de «visibilidad y transparencia». Citan los autores la metáfora del iceberg en aplicación a las relaciones intergubernamentales: «una parte de las mismas se encuentra sumergida, y cabe preguntarse si esa parte es la que las mantiene a flote precisamente por ser invisible y escasamente controlable» (Arbós *et al.*, 2009: 25).

Esta obra colectiva cuenta con una tercera parte en la cual los profesores Colino y Parrado analizan la práctica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales, donde encontramos un trabajo detallado del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales. Precisamente, este último trabajo significa para nuestro proyecto de investigación un punto de partida fundamental. Sus hallazgos y conclusiones en torno a las Conferencias Sectoriales nos han motivado para adentrarnos en un trabajo muy acotado en espacio y tiempo, con objetivos modestos, pero que nos ha permitido aportar, a partir de tres Conferencias Sectoriales seleccionadas (Educación, Sanidad y Medio Ambiente), un poco más de luz en el estudio del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.

### 2.3. Origen y configuración

Inicialmente la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico recogía la creación de la figura de las Conferencias Sectoriales. Esta ley las contemplaba como órganos de encuentro entre ministros y consejeros para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción. No obstante, dichas Conferencias, como estableció posteriormente el Tribunal Constitucional<sup>2</sup>, no podían sustituir a los órganos propios de las Comunidades Autónomas ni sus decisiones podían anular las facultades decisorias de aquellos.

2 Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de Agosto.

En el origen de estas Conferencias ya se observaban reticencias hacia estos órganos desde las comunidades históricas del País Vasco y Cataluña. En el recurso de la citada ley ante el Tribunal Constitucional, los recurrentes (Gobierno y Parlamento Vasco, Gobierno y Parlamento de Cataluña y 50 diputados de las Cortes Generales) cuestionaban, entre otras cosas, el alcance de las reuniones de estos órganos planteando que podrían atentar contra la autonomía de las Comunidades y la distribución de competencias contenidas en la Constitución y los Estatutos. Se objetaban también aspectos sobre su funcionamiento, como, por ejemplo, el hecho de que la presidencia recayera en el titular del ministerio del ramo (ministro o ministra), alegando que esto establecía una relación jerárquica entre la Administración central y las autonómicas. Los recurrentes se mostraban más favorables a que las comunicaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se canalizaran a través de los presidentes de estas últimas.

A comienzos de la década de los ochenta se pusieron en marcha las primeras Conferencias Sectoriales a instancia de los diferentes actores territoriales<sup>3</sup>. La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico recogía en su artículo 4 la figura de las Conferencias Sectoriales:

- «1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del ministro o ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de estos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.
2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el ministro competente, bien se trate de reuniones ordinarias o de las extraordinarias que se celebren para el tratamiento de asuntos que no admitan demora. En ese último caso, la convocatoria podrá también formularse a instancia de alguno de sus miembros».

Los acuerdos autonómicos de 1992 supusieron, junto con la citada Ley 12/83 de 14 de octubre del Proceso Autonómico, un reconocimiento a la figura de las Conferencias Sectoriales. El apartado 2.º de los acuerdos contemplaba el principio de cooperación como consustancial al buen funcionamiento del Estado e impulsaba la figura de las Conferencias Sectoriales reconociéndolas institucionalmente como el instrumento fundamental que desarrollará una actuación cooperativa entre Estado y Comunidades Autónomas. Para ello, el acuerdo contemplaba que las Conferencias Sectoriales deberían constituirse en órganos efectivos de trabajo y vida propia, dotándose de

3 Desde la década de los años ochenta hasta los Acuerdos Autonómicos de 1992 se crearon las siguientes Conferencias Sectoriales: 1981: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (L.O. 8/1980, art. 3.1); 1983: Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural; 1984: Conferencia Sectorial de Turismo; 1985: Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas; 1986: Conferencia Sectorial de Educación (L.O. 8/1985, art. 28); 1987: Conferencia Sectorial de Consumo (texto refundido, R.D. Legislativo 1/2007, art. 40 y 41); 1987: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (Ley 16/2003, art. 69.1); 1987: Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo; 1988: Conferencia Nacional de Transportes (Ley 16/1987, art. 9.1); 1988: Conferencia Sectorial de Medio Ambiente; 1988: Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (desde 2010 ha pasado a denominarse: Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con la Unión Europea).

una estructura, principios y mecanismos de funcionamiento que garantizaran la participación, la adopción de acuerdos y su cumplimiento.

Los partidos firmantes de los acuerdos (Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular) acordaban impulsar la constitución de Conferencias, junto con sus normas de funcionamiento, en aquellas áreas que todavía no contaban con ellas, siempre que las partes lo consideraran necesario. Así, el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales se basaba, según este acuerdo, en el principio de consentimiento de las partes, debiéndose adoptar los acuerdos por unanimidad, como regla general. Si bien es cierto que este principio podría ser sustituido en ocasiones por la regla de la mayoría.

Se reconocía que las Conferencias podrían tener carácter consultivo o de participación en la toma de decisiones, garantizándose la participación de las Comunidades Autónomas en las tareas estatales y políticas comunes.

Es significativa la importancia que se le concedía a la asistencia y participación en dichas Conferencias, condicionando a esta cuestión los resultados de las mismas. De igual forma, los citados acuerdos consideraban necesario introducir mecanismos de cooperación en el seno de cada Conferencia que posibilitaran una toma de decisiones por las partes, propiciando la participación de las Comunidades Autónomas en la articulación de políticas generales, mediante la introducción, por ejemplo, de técnicas de planificación y programación conjunta en todos aquellos sectores en los que convergen las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por aquel entonces, la mayoría de las Conferencias Sectoriales constituidas no contaban todavía con reglamentos internos de funcionamiento; por este motivo resulta especialmente interesante el anexo segundo de estos acuerdos de 1992, en el que, utilizando como criterio el tipo de materia, se exponen los elementos que se han de considerar para perfeccionar el funcionamiento de cada Conferencia Sectorial y, previsiblemente, tener en cuenta en futuros reglamentos internos<sup>4</sup>. Entre los elementos para mejorar el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales que más se repiten a lo largo de las diferentes materias se encuentran los siguientes:

- Reforzamiento de las Conferencias como órganos de participación.
- Elaboración de normas de funcionamiento estableciendo la periodicidad de las reuniones, el procedimiento de toma de decisiones y las reglas de vinculación a los acuerdos y posibles responsabilidades por incumplimiento.
- Participación en fase ascendente y descendente de la formación de la voluntad estatal en las políticas comunitarias.
- Posibilidad de completar su actuación por otros órganos específicos o por órganos de segundo nivel.

---

4 El Anexo II sobre los órganos de cooperación se refiere a los mismos en función de cada uno de los siguientes ámbitos: Agricultura; Asuntos Sociales; Consumo; Cultura; Educación; Industria; Infraestructuras; Interior y Protección Civil; Investigación; Medio Ambiente; Pesca; Salud Pública; Sanidad; Trabajo; Turismo y Vivienda.

- Cumplimiento de las siguientes funciones: examen de proyectos, programación y aprobación de criterios generales para el ejercicio de actividades relacionadas con la competencia, criterios de financiación en relación con planes y programas y adopción de criterios y toma de decisiones sobre utilización conjunta de medios.

Posteriormente, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre 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). No obstante, esta ley distingue a estas de aquellos otros órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias y en los cuales pueden participar representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta (art. 5.1). Esta diferenciación acentúa el significado de las Conferencias Sectoriales como órganos creados por acuerdo mutuo y resalta el carácter político de las mismas (Arenilla, 1994) y la coordinación voluntaria entre los distintos participantes.

Esta norma recoge también los siguientes aspectos en relación con el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, contemplados previamente en el acuerdo de 1992:

- La convocatoria se realizará por la persona titular del ministerio (ministro o ministra) que tenga competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.
- Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el ministro o ministra competente y por los titulares de los órganos de Gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.
- Las Conferencias Sectoriales podrán acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas.

Sin embargo, hay que destacar que la Ley 30/92 no contempla la obligatoriedad de que las Conferencias se reúnan al menos dos veces al año, tal como lo hacía la Ley de Proceso Autonómico<sup>5</sup>.

Podemos concluir diciendo que a partir de este reconocimiento normativo, y de su funcionamiento real, desde los años ochenta las Conferencias Sectoriales se configuran como mecanismos formalizados de cooperación vertical, multilaterales, de carácter sectorial y de naturaleza política (Ruiz, 2012).

---

5 El análisis del número de reuniones de las Conferencias Sectoriales confirma que no todas se reúnen un mínimo de dos veces al año, tal como se reconoce en los informes de seguimiento de las Conferencias Sectoriales realizados por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

## 2.4. Trayectoria de las Conferencias Sectoriales

La siguiente tabla muestra el panorama actual de las Conferencias Sectoriales. En ella se recoge la norma de creación, la fecha de constitución, el reglamento de funcionamiento (para aquellas que lo tienen) y el número de reuniones celebradas entre su constitución y 2014.

**Tabla 2.1. Conferencias Sectoriales (2014).**

Conferencia/ norma de creación	Fecha de constitución	Reglamentos	N.º de reuniones (entre constitución y 2014)
Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas L.O. 8/1980 (art. 3.1)	1-7-1981	20-8-81; modificaciones: 20-7-83, 29-11-2000, 27-7-2001, 23-6-2004, 7-4-2006, 20-5-2008, 15-6-2010, 17-1-2012	89
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	28-7-1983	13-12-95; modificaciones: 20-9-99, 24-9-2001, 15-4-2002, 31-3-2003, 12-11-2009	158
Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios	15-6-2000	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Agricultura	140
Conferencia Sectorial de Turismo	6-7-1984	19-12-95; modificaciones: 25-6-96, 5-12-2000, 21-10-2004, 12-3-2012	25
Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas	11-4-1985	9-3-1998	27
Conferencia Sectorial de Educación L.O. 8/1985 (art. 28)	25-11-1986	22-7-99	78
Conferencia Sectorial de Consumo Texto refundido, R.D. Legislativo 1/2007 (arts. 40 y 41)	12-1-1987	10-11-1997; modificaciones: 15-7-2003, 2-3-2011	28
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud Ley 16/2003 (art. 69.1)	7-4-1987	20-12-93; modificaciones: 15-7-96 y 23-7-2003	110
Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo	19-10-1987	30-9-2008; modificación: 22-7-2013	37
Conferencia Nacional de Transportes Ley 16/1987 (art. 9.1)	14-6-1988	20-12-1988	14
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	29-11-1988	27-2-95; modificación: 29-7-2009	57
Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios	14-10-2009	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	20
Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea Ley 2/1997	22-12-1988	5-6-97; modificaciones: 23-7-2008, 28-10-2009 y 15-4-2010	55
Conferencia Sectorial de Cultura	16-11-1992	4-6-2005; modificación: 14-7-2008	30
Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio	10-3-1993	Sin reglamento	4
Conferencia Sectorial de Industria	14-4-1993	20-1-94; modificación: 24-2-2009	15

Continúa →

Conferencia/ norma de creación	Fecha de constitución	Reglamentos	N.º de reuniones (entre constitución y 2014)
Conferencia Sectorial de Pesca	29-9-1994	16-4-96; modificaciones: 20-9-99, 15-4-2002, 31-3-2003 y 11-4-2011	51
Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios	15-6-2000	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Pesca	92
Conferencia Sectorial de Igualdad <sup>1</sup>	13-2-1995	16-9-97; modificaciones: 21-1-2009 y 16-3-2011	29
Conferencia Sectorial de Comercio Interior	8-5-1995	No consta	20
Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales Leyes 42/1997 (art. 16) y 56/2003 (art. 7), así como en R.D. 1722/2007 (arts. 5, 6 y 7)	23-7-1996	8-4-97	59
Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME)	14-5-1997	No consta	16
Conferencia Sectorial del Juego	5-5-1999	5-5-99	1
Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia	23-10-1999	23-10-99	22
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial Ley 33/2003 (art.184)	No constituida	No consta	0
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo Ley 27/1992 (art. 87.4) y R.D. 1217/2002	14-3-2006	No consta	1
Conferencia Sectorial de Administración Pública Ley 7/2007 (art.100.1)	17-12-2003	No consta	5
Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud Ley 16/2003 de 28 de mayo (art.35). R.D. 892/2006, de 21 de julio	16-6-2004	No consta	20
Conferencia Sectorial para Asuntos Locales Ley 57/2003 (art. 120 bis)	17-1-2005	No consta	2
Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología	24-2-2005	No consta	1
Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación <sup>2</sup> Ley 14/2011 de 1 de junio (art. 8) <sup>2</sup>	18-9-2012	18-9-2012	2
Consejo de política de Seguridad L.O. 2/1986 (art. 48)	28-2-2005	No consta	1
Conferencia sectorial de Telecomunicaciones y Sociedades de la Información	26-10-2005	No consta	6
Consejo Interterritorial de Internacionalización	31-5-2006	31-5-2006	22
Conferencia General de Política Universitaria <sup>3</sup> Ley 4/2007 (art. 27 bis)	4-6-2007	2-6-2009	138
Conferencia Sectorial del Agua	No constituida		
Conferencia Sectorial de la Inmigración	9-7-2008	9-7-2008	7

Continúa →

Conferencia/ norma de creación	Fecha de constitución	Reglamentos	N.º de reuniones (entre constitución y 2014)
Conferencia Sectorial de Cooperación Inter- nacional para el Desarrollo (suprimida)	28-10-2009	8-9-2010	4
Conferencia Sectorial de Energía Ley 2/2011 de 4 de marzo (art. 81)	11-5-2011	22-6-2011	4
Consejo de Políticas del Juego Ley 13/2011 de 27 de mayo (art. 34)	21-6-2011	28-7-2011	5
Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia <sup>4</sup> Decreto Ley 20/2012 de 13 de junio (art. 22.2) <sup>4</sup>	16-1-2013	16-1-2013	19
Conferencia Sectorial de Industria y Pyme <sup>5</sup>	12-3-2014	No consta	1
Consejo para la Unidad de Mercado Ley 20/2013 de 9 de diciembre (art. 10)	Pendiente constitución en 2014		0
Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible Ley 6/2014, de 7 de abril (art. 8 bis)	Pendiente de constitución		0
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales			44

1 A partir del 21 de enero de 2009 sustituye a la Conferencia Sectorial de la Mujer.

2 Sustituye al Consejo General de la Ciencia y la Tecnología.

3 Suprime a la anterior Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria.

4 Según el R.D. Ley 20/2012, se refunden los anteriores Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

5 El 12 de marzo de 2014 se refunden la Conferencia Sectorial de Industria y la Conferencia Sectorial de la PYME.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la documentación sobre Conferencias Sectoriales de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (MINHAP, 2014).

A la vista de los anteriores datos, encontramos un universo con una trayectoria y ritmos distintos entre las 44 Conferencias Sectoriales y otros órganos asimilados contabilizados en 2014: 31 Conferencias Sectoriales; 11 Consejos, de los cuales 3 son Consejos Consultivos para Asuntos Comunitarios creados al amparo de lo dispuesto en los Reglamentos de las Conferencias Sectoriales de Medio Ambiente, Agricultura y la de Pesca; el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación; el Consejo de Política de Seguridad, el Consejo Interterritorial de Internacionalización, la Conferencia General de Política Universitaria, el Consejo de Políticas del Juego, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y el Consejo para la Unidad de Mercado y la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo, la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (MINHAP, 2014).

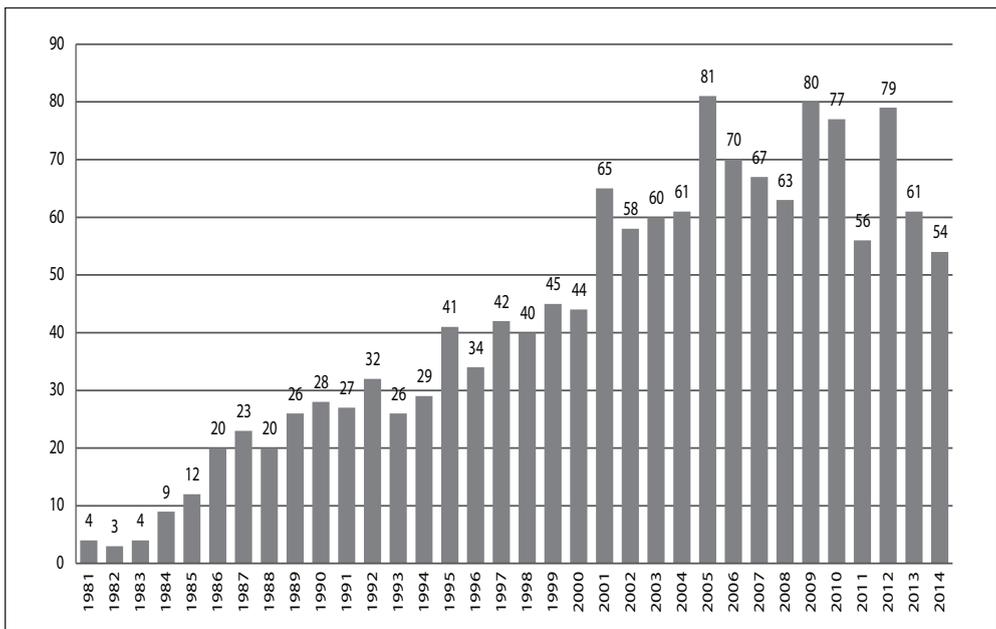
Veamos una serie de aspectos que pueden resultarnos útiles para explicar tal diversidad:

1. *Temática:* han transcurrido 33 años de funcionamiento de estos órganos de coordinación sectorial desde que en 1981 se creara la primera Conferencia Sectorial hasta la actualidad. 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 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 ochenta hasta la actualidad no han dejado de crearse Conferencias Sectoriales<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. Algunas Conferencias han sido creadas por imposición legal y otras por acuerdo entre las partes<sup>8</sup>. Lo cierto es que, como señalan Duque (2007) y Arbós et al. (2009:144), «la forma de creación de las Conferencias Sectoriales por ley estatal o por acuerdo de institucionalización del Estado y de las Comunidades Autónomas no permite entender o explicar su mayor o menor funcionalidad y operatividad, o dicho de otro modo, su grado de institucionalización y legitimidad».

**Gráfico 2.1. Número de reuniones de las Conferencias Sectoriales por año (1981-2014).**



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

- 6 El Consejo de Política Fiscal y Financiera fue creado en 1981 y la primera Conferencia Sectorial propiamente dicha, la Conferencia Sectorial de Agricultura, se creó el 1983. Las últimas en crearse han sido el Consejo para la Unidad de Mercado y la Conferencia Sectorial de Trafico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible, que datan de 2013 y 2014 respectivamente.
- 7 Este es el caso de la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial y la Conferencia Sectorial del Agua.
- 8 Las Conferencias de Política Patrimonial, Salvamento Marítimo y Seguridad, creadas por imperativo legal, apenas han celebrado reuniones desde su creación. Sin embargo, otras Conferencias creadas por acuerdo mutuo, como es el caso de las Conferencias de Agricultura, Pesca o Medio Ambiente, figuran entre las comisiones con mayor número de reuniones entre la fecha de su creación y la actualidad.

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.

El primer periodo comprende desde el año 1981 hasta el año 2000. En esta etapa el promedio de reuniones por año fue de 25, 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 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 con un ritmo más regular 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 estructuran; 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 en 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<sup>9</sup> y difícilmente extrapolables para explicar dinámicas de funcionamiento distintas entre Conferencias. Este hecho ha motivado que en este estudio nos acerquemos a un análisis más pormenorizado de la asistencia a las reuniones de las tres Conferencias analizadas.

---

9 Los que han sido hechos públicos, mediante informe de seguimiento de la actividad de estas Conferencias, únicamente recogen lo relativo al año 2002. A este respecto, únicamente los datos sobre asistencia extraídos de cada una de las actas de las reuniones podrían posibilitar una comparación entre Conferencias y entre Comunidades Autónomas que permitieran sacar conclusiones con cierto rigor científico.

6. *Acuerdos y toma de decisiones*: como destacan Colino y Parrado (2009), existen diferencias en cuanto a los procedimientos recogidos en los reglamentos para la toma de decisiones según a qué Conferencia nos estemos refiriendo. Si bien la práctica más común es el consenso entre los participantes, se encuentran diferencias entre las Conferencias: unas optan por las mayorías simples, otras por las mayorías absolutas y en otras se establecen minorías de bloqueo o votos de calidad.
7. *Representación de las Comunidades Autónomas 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, cuya finalidad es 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 decisonal comunitario, en relación a los cuales ha sido cada Conferencia Sectorial la que ha decidido sobre la forma de aplicación de estos 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.

## CAPÍTULO 3

## OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS



Según los datos proporcionados en 2014 por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la actividad de las 44 Conferencias Sectoriales ha variado según el año y la Conferencia a la que nos refiramos. Dado que la etapa que comienza a partir de 2001 y llega hasta la actualidad es el periodo que registra mayor número de reuniones, hemos optado por centrar nuestro objeto de estudio en esos años: 2001-2012.

Otra de las decisiones tomadas al inicio de esta investigación tiene que ver con el número de Conferencias Sectoriales analizadas. Concretamente, del total de 44 Conferencias, hemos analizado el funcionamiento de tres de ellas. Hemos tomado esta decisión principalmente por tres motivos: las tres han sido creadas entre los años 1986 y 1989, momento en el que hubo un crecimiento importante en el número de Conferencias Sectoriales; en segundo lugar, las tres han tenido una actividad regular desde el año 2001 y hasta 2012 (concretamente, en los últimos cinco años han experimentado un incremento considerable del número de reuniones); y, por último, las tres cuentan con un notable peso específico (en ellas se concentra una parte muy sustancial del gasto público) y una importante proyección territorial de las políticas del sector, pudiendo darse confrontación entre intereses territoriales e ideológicos. En función de estos criterios, las tres Conferencias elegidas son:

- Conferencia Sectorial de Educación (L.O. 8/1985 [art. 28]): constituida el 25/11/1986.
- Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (Ley 16/2003 [art. 69.1]): constituida el 07/04/1987.
- Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, constituida el 29/11/1988.

La última decisión adoptada tiene que ver con los actores analizados. En este sentido, hemos recabado la opinión de actores (consejeros, directores y viceconsejeros) que representan a tres Comunidades Autónomas que entre los años 2001 y 2012 han tomado parte en estas tres Conferencias Sectoriales: Comunidad Autónoma de Cataluña, Comunidad Autónoma de Madrid y Comunidad Autónoma del País Vasco. La elección de estos tres casos se debe a que son comunidades de perfil político diferenciado (buscamos el contraste entre Gobiernos nacionalistas y

no nacionalistas, y entre Gobiernos autonómicos de izquierda y de derecha) y con sistemas de financiación también distinto. Además, ha habido un criterio no científico, pero sí práctico, en la elección de estas tres comunidades: la optimización de los recursos disponibles para la investigación en el sentido de facilidad de acceso a los lugares en los que se realizarían las entrevistas.

### 3.1. Objetivos de la investigación

Esta investigación tiene seis grandes objetivos:

1. Analizar el funcionamiento formal de las Conferencias Sectoriales: naturaleza jurídica, funciones, composición, reglas de funcionamiento, órganos y adopción de acuerdos.
2. Analizar el funcionamiento real de las Conferencias Sectoriales: objetivos, asistencia, convocatoria y orden del día, órganos y toma de decisiones.
3. Conocer los factores que pueden explicar el funcionamiento real de las Conferencias Sectoriales tales como el factor humano, ideológico y territorial.
4. Analizar los temas que tratan las Conferencias Sectoriales y la dinámica de las sesiones.
5. Analizar las diferentes percepciones de los miembros de las Conferencias Sectoriales sobre su funcionamiento, atendiendo a criterios ideológicos, políticos y territoriales.
6. Aprender si las Conferencias Sectoriales cumplen la función de cooperación interterritorial que les ha sido asignada y en qué medida.

En definitiva, se utilizan dos dimensiones de análisis: una relativa al conocimiento del funcionamiento de carácter «operativo» de las Conferencias Sectoriales, es decir, desde el funcionamiento de sus reuniones, la participación de las Comunidades Autónomas, los asuntos que tratan, la dinámica de sus sesiones y la toma de decisiones. Y la segunda, más centrada en un funcionamiento de carácter «sustantivo», evaluando su papel como órganos de cogobierno.

### 3.2. Hipótesis de partida

A partir de los objetivos propuestos, hemos formulado siete hipótesis de partida:

1. Los valores y las percepciones de las personas que participan en las Conferencias Sectoriales influyen en el juicio que se hace sobre la validez y legitimidad de las mismas.
2. Desde un punto de vista operativo, las Conferencias Sectoriales cumplen con los objetivos que por ley se encomienda a las mismas respecto al funcionamiento de sus sesiones.
3. El nivel de intervención de las Comunidades Autónomas en las Conferencias Sectoriales viene determinado por el grado de repercusión de los temas tratados para cada Comunidad Autónoma.
4. Hay diferencias entre los representantes de las tres Comunidades Autónomas analizadas en cuanto a su percepción sobre las Conferencias Sectoriales.

5. El nivel y sentido de la intervención de las Comunidades Autónomas viene determinado, en la mayoría de las ocasiones, por el alineamiento partidista.
6. El factor humano a través de las características personales de los titulares del Ministerio influye en la toma de decisiones de las Conferencias Sectoriales.
7. Desde un punto de vista sustantivo, las Conferencias Sectoriales no llegan a cumplir el papel de órganos de cogobierno.

### 3.3. Diseño metodológico-técnico

Nos hemos basado en el siguiente diseño metodológico-técnico para llevar a cabo la investigación:

1. Entrevistas en profundidad a personas que trabajan en la coordinación y/u organización de las Conferencias Sectoriales, a consejeros autonómicos que han participado en estas tres Conferencias desde el año 2001 hasta 2012 y a viceconsejeros y directores generales que iban en lugar de los consejeros a las Conferencias Sectoriales y participaban en las Comisiones Generales.
2. Recopilación y análisis de contenido de las actas de las reuniones de las Conferencias Sectoriales desde el año 2001 hasta 2012.
3. Análisis de las leyes donde se tratan las Conferencias Sectoriales y de los reglamentos de las tres Conferencias Sectoriales que son objeto de estudio.
4. Análisis de las memorias de seguimiento de las Conferencias Sectoriales.

#### 3.3.1. Las entrevistas en profundidad

Para conocer las percepciones de los agentes políticos (consejeros, directores generales y viceconsejeros de las Comunidades Autónomas) y administrativos (personal técnico) sobre el funcionamiento, eficiencia y futuro de las Conferencias Sectoriales, la primera técnica utilizada ha sido la entrevista en profundidad.

Hemos utilizado esta técnica por su potencial para tratar en profundidad temas que exigen un gran anonimato. En la medida en que buscamos que los entrevistados se sientan cómodos y nos hablen libremente, sin tapujos, de sus experiencias en las Conferencias Sectoriales, la entrevista en profundidad es la técnica que mejor se ajusta a las características de la investigación.

Concretamente, hemos realizados 16 entrevistas enfocadas y semiestructuradas: cuatro entre personal técnico que trabaja en la coordinación y/u organización de las Conferencias Sectoriales, 10 entre consejeros autonómicos y dos entre viceconsejeros y directores generales que iban en lugar de los consejeros a las Conferencias Sectoriales y participaban en las Comisiones Generales. Se ha seguido un guión con temas y preguntas de paso obligatorio para quien actúa de entrevistador y la persona entrevistada, pero esta última ha tenido la iniciativa sobre el orden de los temas tratados y el ritmo de la entrevista.

## A. Características del guión

El guión (véase el anexo 9.2) ha sido confeccionado sobre la base de los objetivos e hipótesis de la investigación, y posteriormente validado por un profesor y una profesora, expertos en metodología, adscritos a la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV/EHU, ajenos a la investigación.

El guión comienza con una presentación de la persona entrevistadora, junto con una explicación sobre los objetivos de la investigación, la utilización que se hará de los datos, la razón de utilizar la entrevista en profundidad como técnica de investigación, el papel del INAP como patrocinador e impulsor de la investigación y el tiempo aproximado que durará la entrevista, garantizando la confidencialidad y el anonimato de las respuestas.

Después de esta presentación, el guión tiene cuatro grandes apartados:

1. Introducción: se ha preguntado de forma general sobre la trayectoria política personal hasta llegar a la Administración autonómica, así como sobre su experiencia en las Conferencias Sectoriales.
2. Funcionamiento de las Conferencias: se ha preguntado sobre los aspectos formales del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.
3. Eficacia/eficiencia de las Conferencias Sectoriales: se ha pedido una valoración sobre las Conferencias Sectoriales como mecanismos de relaciones intergubernamentales y de cogobierno.
4. El futuro de las Conferencias Sectoriales.

En términos generales, el guión está pensado para ir de los temas más generales y menos comprometidos a los más concretos y complicados, todo ello con el objetivo de conocer en profundidad las opiniones, actitudes y experiencias de las personas entrevistadas en relación a las Conferencias Sectoriales.

## B. Perfil de las personas entrevistadas

Tal y como hemos señalado anteriormente, hemos entrevistado a cuatro personas que trabajan en la coordinación y/u organización de las Conferencias Sectoriales, a 10 consejeros de las Comunidades Autónomas seleccionadas que han participado en estas tres Conferencias desde el año 2001 hasta 2012 y a dos personas (un viceconsejero y un director general) que representaban a los consejeros en las Conferencias Sectoriales y participaban en las Comisiones Generales.

Para seleccionar a los consejeros más adecuados de acuerdo con los objetivos e hipótesis de la investigación, hemos partido del listado de los consejeros de Educación, Medio Ambiente y Salud de las tres comunidades analizadas desde 2001 hasta 2012.

**Tabla 3.1. Consejeros de Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Madrid (2001-2012)**

Año	PAÍS VASCO	CATALUÑA	MADRID
2001	Patxi Ormazabal (EA) Joseba Azkarraga (EA) Sabin Intxaurreaga (EA)	Felipe Puig i Godes (CDC) Ramón Espadaler (UDC)	Carlos Mayor Oreja (PP)
2002	Sabin Intxaurreaga (EA)	Ramón Espadaler (UDC)	Carlos Mayor Oreja (PP) Mariano Zabía (PP)
2003	Sabin Intxaurreaga (EA)	Ramón Espadaler (UDC) Salvador Milá (ICV)	Mariano Zabía (PP)
2004	Sabin Intxaurreaga (EA)	Salvador Milá (ICV)	Mariano Zabía (PP)
2005	Sabin Intxaurreaga (EA) Esther Larrañaga (EA)	Salvador Milá (ICV)	Mariano Zabía (PP)
2006	Esther Larrañaga (EA)	Salvador Milá (ICV) Francesc Baltasar (ICV)	Mariano Zabía (PP)
2007	Esther Larrañaga (EA)	Francesc Baltasar (ICV)	Mariano Zabía (PP) Beatriz Elorriaga (PP)
2008	Esther Larrañaga (EA)	Francesc Baltasar (ICV)	Beatriz Elorriaga (PP) Ana Isabel Mariño (PP)
2009	Esther Larrañaga (EA) Pilar Unzalu (PSE)	Francesc Baltasar (ICV)	Ana Isabel Mariño (PP)
2010	Pilar Unzalu (PSE)	Francesc Baltasar (ICV) Lluís Miquel Recoder (CDC)	Ana Isabel Mariño (PP)
2011	Pilar Unzalu (PSE)	Lluís Miquel Recoder (CDC)	Ana Isabel Mariño (PP)
2012	Pilar Unzalu (PSE) Ana Oregi (PNV)	Lluís Miquel Recoder (CDC)	Ana Isabel Mariño (PP) Borja Sarasola (PP)

Fuente: Elaboración propia.

Entre 2001 y 2012 ha habido un total de 16 consejeros de Medio Ambiente en las tres comunidades analizadas, 11 hombres y 5 mujeres.

**Tabla 3.2. Consejeros de Salud de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Madrid (2001-2012).**

Año	PAÍS VASCO	CATALUÑA	MADRID
2001	Gabriel Inclán Iribar (PNV)	Eduard Rius Pey (CDC)	José Ignacio Echániz Salgado (PP)
2002	Gabriel Inclán Iribar (PNV)	Eduard Rius Pey (CDC) Xavier Pomés i Abella (CDC)	José Ignacio Echániz Salgado (PP)
2003	Gabriel Inclán Iribar (PNV)	Xavier Pomés i Abella (CDC) Marina Geli i Fábrega (PSC)	Jose Ignacio Echániz Salgado (PP) Alfredo Macho Fernández (PP) Manuel Lamela Fernández (PP)
2004	Gabriel Inclán Iribar (PNV)	Marina Geli i Fábrega (PSC)	Manuel Lamela Fernández (PP)
2005	Gabriel Inclán Iribar (PNV)	Marina Geli i Fábrega (PSC)	Manuel Lamela Fernández (PP)
2006	Gabriel Inclán Iribar (PNV)	Marina Geli i Fábrega (PSC)	Manuel Lamela Fernández (PP)
2007	Gabriel Inclán Iribar (PNV)	Marina Geli i Fábrega (PSC)	Manuel Lamela Fernández (PP) Juan Jose Güemes Barrios (PP)
2008	Gabriel Inclán Iribar (PNV)	Marina Geli i Fábrega (PSC)	Juan Jose Güemes Barrios (PP)
2009	Rafael Bengoa Rentería (PSE)	Marina Geli i Fábrega (PSC)	Juan Jose Güemes Barrios (PP)
2010	Rafael Bengoa Rentería (PSE)	Marina Geli i Fábrega (PSC) Boi Ruiz i García (CIU)	Juan Jose Güemes Barrios (PP) Javier Fernández-Lasquetty Blanc (PP)
2011	Rafael Bengoa Rentería (PSE)	Boi Ruiz i García (CIU)	Javier Fernández-Lasquetty Blanc (PP)
2012	Rafael Bengoa Rentería (PSE) Jon Darpón Sierra	Boi Ruiz i García (CIU)	Javier Fernández-Lasquetty Blanc (PP)

Fuente: Elaboración propia.

Entre 2001 y 2012 ha habido un total de 12 consejeros de Salud en las tres comunidades analizadas, 11 hombres y 1 mujer.

**Tabla 3.3. Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Madrid (2001-2012).**

Año	PAÍS VASCO	CATALUÑA	MADRID
2001	Inaxio Oliveri Albisu (EA) Sabin Intxaurreaga Mendibil (EA) María Ángeles Iztueta Azkue (EA)	Carme-Laura Gil i Miró (CDC)	Gustavo Villapalos Salas (PP) Carlos Mayor Oreja (PP)
2002	María Ángeles Iztueta Azkue (EA)	Carme-Laura Gil i Miró (CDC)	Carlos Mayor Oreja (PP)
2003	María Ángeles Iztueta Azkue (EA)	Carme-Laura Gil i Miró (CDC) Josep Baragalló i Valls (ERC)	Carlos Mayor Oreja (PP) Luis Peral Guerra (PP)
2004	María Ángeles Iztueta Azkue (EA)	Josep Baragalló i Valls (ERC) Marta Cid i Pañella (ERC)	Luis Peral Guerra (PP)
2005	María Ángeles Iztueta Azkue (EA)	Marta Cid i Pañella (ERC)	Luis Peral Guerra (PP)
2006	José Antonio Campos Granados (EA)	Marta Cid i Pañella (ERC) Joan Manuel del Pozo i Álvarez (PSC) Ernest Maragall i Mira (PSC)	Luis Peral Guerra (PP)
2007	José Antonio Campos Granados (EA)	Ernest Maragall i Mira (PSC)	Luis Peral Guerra (PP) Lucía Figar de la Calle (PP)
2008	José Antonio Campos Granados (EA)	Ernest Maragall i Mira (PSC)	Lucía Figar de la Calle (PP)
2009	José Antonio Campos Granados (EA) María Isabel Celaá Diéguez (PSE)	Ernest Maragall i Mira (PSC)	Lucía Figar de la Calle (PP)
2010	María Isabel Celaá Diéguez (PSE)	Ernest Maragall i Mira (PSC) Irene Rigau Oliver (CDC)	Lucía Figar de la Calle (PP)
2011	María Isabel Celaá Diéguez (PSE)	Irene Rigau Oliver (CDC)	Lucía Figar de la Calle (PP)
2012	María Isabel Celaá Diéguez (PSE) Cristina Uriarte Toledo (PNV)	Irene Rigau Oliver (CDC)	Lucía Figar de la Calle (PP)

Fuente: Elaboración propia.

Entre 2001 y 2012 ha habido un total de 16 consejeros de Educación en las tres comunidades analizadas, 10 hombres y 6 mujeres. Por tanto, en total, entre los años 2001 y 2012 ha habido 44 consejeros de Medio Ambiente, Salud y Educación en las Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña y Madrid. Comunidad Autónoma del País Vasco: 32 hombres (72%) y 12 mujeres (28%). Del total de 44 hemos entrevistado a 10 consejeros, siete hombres (70%) y tres mujeres (30%). Así, hemos mantenido la proporción entre mujeres y hombres en la selección de personas entrevistadas.

**Tabla 3.4. Perfil de los consejeros entrevistados.**

Ámbito	Partido Político	Comunidad Autónoma
Educación	País Vasco	EA
Educación	Cataluña	PSC
Educación	País Vasco	PSE
Educación	Madrid	PP
Sanidad	Cataluña	PSC
Sanidad	Cataluña	CDC
Sanidad	País Vasco	PSE
Medio Ambiente	País Vasco	EA
Medio Ambiente	País Vasco	EA
Medio Ambiente	Madrid	PP
Medio Ambiente	Cataluña	ICV

Fuente: Elaboración propia.

Además, hemos entrevistado a dos personas (un consejero y un director general) que participaban en las Conferencias representando a los consejeros, así como en las Comisiones Sectoriales.

**Tabla 3.5. Perfil del consejero y el director general entrevistados.**

Ámbito	Comunidad Autónoma	Partido Político	Cargo
Educación	Cataluña	PSC	Director general
Medio ambiente	País Vasco	EA	Viceconsejero

Fuente: Elaboración propia.

Por último, hemos entrevistado a cuatro personas técnicas con los siguientes perfiles:

**Tabla 3.6. Perfil de personas entrevistadas que trabajan en la coordinación y organización de las Conferencias Sectoriales.**

Secretario de la Comisión Sectorial de Medio Ambiente (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

Secretaria de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (vicesecretaria general técnica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

Subdirectora general adjunta de Cooperación Autonómica (asiste en representación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a las reuniones de las Conferencias Sectoriales).

Subdirector general de Cooperación Autonómica (asiste en representación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a las reuniones de las Conferencias Sectoriales).

Fuente: Elaboración propia.

### C. El proceso de entrevista, las transcripciones y el análisis

Una vez realizado el contacto con las personas más idóneas para la investigación, las entrevistas se han realizado en los lugares señalados por estas; fundamentalmente, en sus lugares de trabajo.

Las entrevistas se han realizado de abril a septiembre de 2014.

Para obstaculizar lo menos posible la concentración, tanto de la persona entrevistada como del entrevistador, y obtener el máximo de información las entrevistas se han registrado con un grabador de voz.

El análisis de las entrevistas ha tenido un objetivo concreto: acercarnos lo más posible al mundo y a la experiencia vivida por la persona entrevistada en relación a las Conferencias Sectoriales. Para ello, todas las personas que conformamos el equipo investigador hemos leído una y otra vez las entrevistas para familiarizarnos con la información contenida en las mismas y conocer los datos y los aspectos más importantes de las experiencias de los entrevistados. Posteriormente, y sobre la base de las hipótesis y los objetivos de la investigación, se han analizado los elementos, sucesos y momentos más importantes para las personas entrevistadas.

#### 3.3.2. Análisis de contenido de órdenes del día y actas

Las personas tanto físicas como jurídicas crean diariamente información oral y escrita que es reflejo de sus puntos de vista, opiniones y actitudes. Entre las técnicas que se han creado para analizar este tipo de información está el análisis de contenido, que tiene por objeto estudiar el contenido manifiesto de una comunicación, clasificando sus diferentes partes conforme a categorías de registro establecidas por quien investiga, con el fin de identificar de manera sistemática y objetiva dichas categorías dentro del mensaje.

Con las entrevistas en profundidad nos hemos acercado a la subjetividad de las personas que han participado o conocen las Conferencias Sectoriales. Para complementar y comprender mejor la información obtenida a través de las entrevistas, hemos realizado un análisis de contenido de las órdenes del día de las reuniones de las Conferencias y las actas que recogen los puntos principales de las deliberaciones, así como los acuerdos adoptados. Al ser un tipo de análisis que, por lo que conocemos, no se ha realizado nunca en esta materia, creemos que es una de las aportaciones más interesantes de este estudio.

Con el análisis de contenido de las órdenes del día y de las actas de las reuniones de las Conferencias Sectoriales hemos intentado analizar su funcionamiento, llevando su estudio a datos concretos en torno a los temas tratados y la forma de abordarlos en el tiempo. En este sentido, no solo pretendemos elaborar una descripción detallada de los aspectos más relevantes de su trabajo, sino también captar si ha habido una evolución temporal del mismo, comparando sobre todo legislaturas o mandatos de los ministros correspondientes.

Para llevar a cabo el análisis de contenido, hemos analizado, en primer lugar, los aspectos formales de las actas, y en segundo lugar, los puntos del orden día.

### A. Categorías de análisis sobre los aspectos formales de las actas

Para llevar a cabo el análisis de los aspectos formales de las actas nos hemos basado en las siguientes categorías:

- Fecha de celebración: entre 2001 y 2012 se ha registrado el día, mes y año en el que se realizó la Conferencia.
- Duración: tiempo que duró la Conferencia.
- Número de puntos del orden del día: se ha cuantificado el número de puntos del orden del día.
- Número de páginas: se ha cuantificado el número de páginas del acta (como indicador de la extensión y detalle de las sesiones de la Conferencia).
- Lugar de celebración de la Conferencia: se ha codificado la ciudad en la que se celebró la Conferencia.
- Presidencia de la Conferencia: se ha analizado quién presidía la Conferencia.
- Rango de las personas que han acudido: se ha codificado si las personas que han acudido por cada Comunidad Autónoma tenían rango de consejero, viceconsejero, secretario, subsecretario, director o coordinador general.

### B. Categorías de análisis sobre los puntos del orden del día

Tal y como hemos señalado anteriormente, también hemos analizado los puntos de los órdenes del día. Esta parte del análisis de contenido ha sido circunscrita, no obstante, a dos Conferencias Sectoriales que componen el objeto de nuestro estudio: la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y la de Educación. La razón de operar de esta manera ha sido fundamentalmente de tipo técnico: habiendo solicitado las actas de las tres Conferencias objeto de estudio, solamente hemos recibido las correspondientes a Educación y Medio Ambiente. Las actas de Salud no las hemos conseguido, aun a pesar de haber insistido en repetidas ocasiones. De esta manera, y si bien nos hubiera gustado hacer el análisis de contenido de las actas de las tres Conferencias, las dificultades con las que nos hemos encontrado para conseguir el material objeto de estudio nos han llevado a acotar la muestra a las actas de dos Conferencias cuyo análisis estimamos es extrapolable a todas las Conferencias Sectoriales, salvaguardando las particularidades que presentan las propias políticas sectoriales de cada una de ellas.

Para proceder a este análisis de contenido tomamos como unidad de registro los puntos del orden del día que hemos clasificado conforme a la siguiente relación de aspectos:

- Fecha.
- Tema.
- Proponente.
- Objeto.
- Naturaleza.

- Objetivo.
- Nivel de conflicto.
- Número de Comunidades Autónomas intervinientes.
- Número de Comunidades Autónomas que formulan intervenciones críticas con el proponente.

Los puntos del orden del día registrados y codificados han sido objeto de análisis cuantitativo básico referido en la mayoría de las ocasiones a sus magnitudes porcentuales, dada la variabilidad de reuniones y de puntos tratados en ellas a través de las diferentes legislaturas.

La forma de clasificación de las unidades de registro se ha realizado de acuerdo a los criterios siguientes:

- *Tema*: se han codificado los diferentes temas de la política sectorial en los que se encuadra cada uno de los puntos del orden del día, de acuerdo a la categorización mostrada en las siguientes tablas.

**Tabla 3.7. Descriptores para el análisis de los temas del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente**

Tema	Descriptores			
Agua	Gestión del agua	Planes hidrográficos		Depuración
Biodiversidad	Protección/conservación fauna/flora		Parques nacionales	
Calidad aire-clima	Regulación vertidos a la atmósfera		Lucha contra efecto invernadero	
Catástrofes	Incendios forestales	Plagas	Inundaciones	Vertidos accidentales
Costas	Gestión integrada del litoral		Deslindes	
IPPC	Control integrado de la contaminación			
Pol. general	Informes/balances de gestión general en medio ambiente	Educación medioambiental	Líneas de actuación futura	
Residuos	RTP		RSU	
Régimen interno	Aprobación actas	Ruegos y preguntas	Creación comisiones	
Varios	Varios temas planteados simultáneamente en 1 punto del orden del día		Temas inclasificables: ruido, OGM	

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.8. Descriptores para el análisis de los temas del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación.**

Tema	Descriptores			
Educación obligatoria	Educación Primaria	Educación Infantil	Educación Secundaria Obligatoria	Educación Preescolar
Enseñanzas medias	Bachillerato			
Formación Profesional	FP			
Educación superior	Enseñanza universitaria	Formación grado/posgrado		
Pol. general	Gestión general en educación	Líneas de actuación futura		
Prestaciones educación	Becas	Retribución/formación profesorado	Gasto público educación	
Formación idiomas	EOI			
Régimen interno	Aprobación actas	Ruegos y preguntas	Creación comisiones	
Varios	Varios temas planteados simultáneamente en 1 punto del orden del día			Temas inclasificables

Fuente: Elaboración propia.

- *Proponente*: se determinará el proponente según quién sea el primer actor en tomar la palabra, aunque a veces la información a este respecto (el origen de la propuesta) es explícita en el texto del acta, citándose a la Comunidad Autónoma que introduce la cuestión en el orden del día. Distinguiremos entre proponentes ministeriales y autonómicos.
- *Objeto*: planteamos aquí la cuestión que se trae a debate en la reunión; puede ser una norma de determinado rango, el reparto de fondos comunitarios o estatales, actuaciones administrativas concretas. A modo de orientación, en la siguiente tabla se presenta el abanico de objetos clasificados en las actas de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

**Tabla 3.9. Descriptores para el análisis de los objetos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.**

Tipo de objeto	Descriptores						
Reales decretos	Borrador/reforma de reales decretos						
Leyes	Anteproyectos de ley					Reforma leyes existentes	
Internacional	Participación en el Consejo de la Unión Europea	Presidencia Unión Europea	Convenios internacionales	Conferencias internacionales	PAM LIFE Natura 2000	Transposiciones directivas	
Distribución de fondos	Distribución de fondos UE/Estado						
Planes nacionales	Programas/planes nacionales	EEDS	Estrategias conservación	Planes hidrológicos			
Intervención ejecutiva	Incendios forestales	Plagas	Especies amenazadas	Prestige	Actuaciones desde el ministerio		
Funcionamiento Conferencia	Aprobación de actas			Ruegos y preguntas			
Sin clasificar	Otros objetos						

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.10. Descriptores para el análisis de los objetos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación.**

Tema	Descriptores					
Reales decretos	Borrador/reforma de reales decretos					
Leyes	Anteproyectos de ley			Aplicación/reforma leyes existentes		
Internacional	Participación en el Consejo de la Unión Europea	Presidencia Unión Europea	Convenios internacionales	Conferencias internacionales	EEES	Transposiciones directivas
Distribución de fondos	Distribución de fondos UE/Estado			Ayudas al estudio		
Planes nacionales	Programas/planes nacionales	Pactos/acuerdos nacionales		Actuaciones desde el ministerio		
Accidentes						
Funcionamiento Conferencia	Aprobación de actas			Ruegos y preguntas		
Sin clasificar	Otros objetos					

Fuente: Elaboración propia.

- *Naturaleza*: aquí clasificamos los puntos del orden del día en función de su alcance, distinguiendo entre técnico y político. En principio, este podría ser uno de los más complicados en cuanto que requiere una valoración por parte del analista para la clasificación. Los puntos del orden del día técnicos serían aquellos que aluden a cuestiones propias del funcionamiento interno de las Conferencias (por ejemplo, aprobación de actas precedentes, fijación de fechas o lugares de reunión) o la estructura de los departamentos que gestionan la política sectorial en cuestión; los puntos del orden del día políticos serían aquellos que afectan expresamente a la política sectorial y las relaciones entre Administraciones (transposición de normativa comunitaria, aprobación de legislación estatal, reparto de fondos, actuaciones concretas del ministerio...).
- *Objetivo*: se agrupan en torno a dos grandes categorías según la intención del proponente. En este sentido, se distinguen los puntos del orden del día informativos (dar a conocer decisiones ya tomadas) y los negociadores (decisiones no tomadas y abiertas a contrapropuestas de los actores no proponentes, que se evidencian cuando el proponente explicita su voluntad de incorporar las aportaciones u observaciones del resto de miembros de la Conferencia). En la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente al menos esta clasificación podría haber venido ya dada por la labor preparatoria de la Comisión Sectorial, que especifica los puntos dirigidos a debate (índice rojo), de los establecidos para su mera aprobación formal (índice verde), pero no aparece consignada en las actas.

- *Nivel de conflicto*: si en la anterior era la intención del proponente, en este campo atendemos a la reacción de los no proponentes. En principio, afectaría a los puntos del día clasificados previamente como «de negociación» (objetivos), aunque no necesariamente, al depender básicamente de la respuesta del resto de los miembros de la Conferencia. También dependen de la valoración del analista y también se plantean de manera dicotómica. En este caso, se determinan las categorías «consenso» y «disenso» y, para asignar los puntos del orden del día a una y otra, se atenderá al carácter de las intervenciones de los actores no proponentes: en el caso de silencio o reafirmación serán computados como «puntos de orden del día de consenso»; mientras que en el caso de intervenciones con argumentos contrapuestos a los del proponente serán de «disenso».
- *Número de Comunidades Autónomas intervinientes*: consignamos aquí, no el número de veces que intervienen, sino aquellas Comunidades Autónomas que hacen al menos una intervención. La forma de operar ha sido asignar un código a las diferentes Comunidades Autónomas y codificar con 1 o 0 según intervienen o no en cada uno de los puntos del orden del día. Los códigos de las Comunidades Autónomas se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 3.11. Códigos de las Comunidades Autónomas**

Código	Comunidad Autónoma	Código	Comunidad Autónoma
1	Andalucía	10	Extremadura
2	Aragón	11	Galicia
3	Asturias	12	Madrid
4	Baleares	13	Murcia
5	Canarias	14	Navarra
6	Cantabria	15	País Vasco
7	Castilla-La Mancha	16	Rioja
8	Castilla y León	17	Valencia
9	Cataluña	18	Ceuta
		19	Melilla

Fuente: Elaboración propia.

No hemos consignado otros intervinientes, como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), por no ser formalmente miembros de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

- *Número de Comunidades Autónomas que formulan intervenciones críticas con el proponente*: hemos cuantificado el número de miembros que formulan un discurso crítico con el contenido de las propuestas incluidas en el orden del día. En este sentido, hemos atendido al cariz de las intervenciones de los asistentes, estimando en función de su contenido si se posicionan a favor o en contra de la postura mantenida por quien introduce el punto del orden del día (normalmente el ministerio).

Cuando no ha sido posible codificar el punto del orden del día de acuerdo a la información del acta, hemos registrado la expresión «no consta». La apariencia final de la base de datos resultante se puede consultar en el anexo 9.3.

### C. La fiabilidad y la validez del análisis de contenido

Para garantizar la calidad del análisis de contenido realizado, es necesario garantizar la fiabilidad y validez del mismo. En esta investigación, la fiabilidad la hemos conseguido haciendo que distintas personas del equipo investigador realizaran los mismos análisis para observar, posteriormente, las coincidencias y las desavenencias.

Junto con la fiabilidad, es imprescindible determinar la validez del análisis de contenido realizado. Un análisis de contenido es válido cuando mide lo que debe medir. En este caso, la validez la hemos conseguido comparando los resultados obtenidos con los resultados obtenidos en otras investigaciones sobre el tema (validez pragmática), con las conclusiones obtenidas en las entrevistas en profundidad y mostrando las categorías de registro utilizadas y las conclusiones del análisis a personas ajenas a la investigación (validez de experto).

## 3.4. Análisis de la normativa relativa a las Conferencias Sectoriales

En tercer lugar, hemos analizado la normativa (leyes y reglamentos) que regula las Conferencias Sectoriales, con el objeto de obtener información sobre el funcionamiento formal de las mismas. Por una parte, se ha analizado la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico, que preveía la creación de órganos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como el artículo 5.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que menciona la autorregulación de las Conferencias Sectoriales y atribuye a cada Conferencia la capacidad para elaborar y dotarse de un reglamento propio y específico. El desarrollo de la autoorganización de dichos órganos ha traído como resultado la aprobación de distintos reglamentos, algunos de los cuales han sido analizados en esta investigación.

Concretamente, se han analizado los reglamentos de las tres Conferencias Sectoriales que son objeto de estudio:

- El reglamento vigente de la Conferencia de Educación de 1999.
- El reglamento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional aprobado en 2003, que contó con un primer reglamento aprobado en 1993 y un segundo de 1996.

- El reglamento vigente de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente que se aprobó en 2009, si bien el primer reglamento databa de 1995.

Para analizar estos tres reglamentos, nos hemos basado en el documento que realizó el Ministerio de Administraciones Públicas en 2006, en el que se comparaban los contenidos de los textos de los reglamentos de las Conferencias Sectoriales<sup>10</sup>. Es decir, en nuestro estudio hemos seguido la clasificación de los elementos que se presenta en el documento mencionado: naturaleza jurídica, composición, funciones, organización, así como sus reglas básicas de funcionamiento.

Al igual que con el análisis de contenido, con el análisis de las leyes que mencionan las Conferencias Sectoriales y los reglamentos de las mismas hemos querido ir más allá de la información subjetiva obtenida a través de las entrevistas en profundidad.

### 3.5. Análisis de los informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales

Por último, y también con el objeto de obtener información sobre el funcionamiento formal de las Conferencias Sectoriales, se han analizado los informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales que recoge la página web de la actual Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En dicha página únicamente aparecen los informes relativos a los años 2009, 2010, 2011 y 2012. No obstante, hemos podido tener acceso, a través del Servicio de Publicaciones del citado ministerio, a los informes de 2002 y 2007. Los primeros recogen datos fundamentalmente sobre las novedades y evolución de la actividad de las Conferencias Sectoriales: fecha de creación; ley de creación, regulación; fecha de constitución o primera reunión; fecha de aprobación de su reglamento; número de reuniones celebradas a lo largo de sus años de existencia; número de reuniones por legislatura y porcentajes de actividad anual. Asimismo, estos informes recogen información sobre los principales temas tratados, incorporando incluso órdenes del día de las reuniones de las Conferencias; no obstante, se echa de menos la incorporación en estas memorias de las actas de las reuniones.

Los informes de los años 2002 y 2007 son más completos en contenido que los anteriores. Destaca el informe de 2002, dado que incorpora una evolución legislativa de las Conferencias Sectoriales, aspectos organizativos de institucionalización, reuniones celebradas y asistencias, recogiendo incluso el dato de las Comunidades Autónomas ausentes, los temas tratados, así como unos anexos que incorporan datos sobre Conferencias Sectoriales constituidas, otros órganos de participación, número de reuniones por legislatura y por años, y asistencia y ausencias de Comunidades Autónomas.

---

10 Ministerio de Administraciones Públicas, *Reglamentos de las Conferencias Sectoriales: textos comparados*, Madrid, págs. 1-3.

Los datos obtenidos de estos informes se complementan con otros que también elabora la misma Dirección General sobre las Conferencias Sectoriales existentes, reglamentos y número de reuniones hasta la fecha.

Toda esta información ha sido muy útil para comprender la evolución y funcionamiento de las Conferencias. Sin embargo, se ha echado de menos una información más sistematizada que contemple todos los años y que sea más accesible para la investigación.



## CAPÍTULO 4

FUNCIONAMIENTO FORMAL  
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 las regula resultan claves para analizar el tipo de actividad que llevan a cabo, así como el resultado de las mismas. No obstante, todas ellas en general presentan una serie de características comunes en lo que se refiere a su funcionamiento formal. En este apartado se ofrece la descripción del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales analizadas en el trabajo de campo de este estudio, es decir, las de Educación, Medio Ambiente y Salud, teniendo en cuenta algunos de los aspectos formales recogidos en la normativa correspondiente, fundamentalmente las leyes y los reglamentos de las mismas, así como algunas aportaciones académicas publicadas a este respecto.

Conforme con la regulación general de las Conferencias Sectoriales, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico preveía la creación de órganos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, con el paso de los años las Conferencias Sectoriales se han convertido en el instrumento más consolidado para la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este proceso tuvo como punto de partida inicial la celebración de reuniones informales para tratar temas puntuales entre ambos niveles institucionales; gradualmente estas reuniones se fueron consolidando y su institucionalización se ha manifestado con la aprobación de los correspondientes reglamentos. Podemos considerar que la propia existencia de un reglamento de funcionamiento es uno de los rasgos que representa y garantiza la consolidación, permanencia y estabilidad de este tipo de órganos de cooperación.

Por su parte, el artículo 5.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común menciona la autorregulación de las Conferencias Sectoriales, atribuyendo a cada una de ellas la capacidad para elaborar y dotarse de un reglamento propio y específico. El desarrollo de la autoorganización de dichos órganos ha traído como resultado la aprobación de distintos reglamentos que tienen notables similitudes entre sí. Actualmente existen 26 reglamentos que regulan el funcionamiento de otras tantas Conferencias Sectoriales<sup>11</sup>.

11 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (datos actualizados a 08-04-2014).

Para facilitar el conocimiento de los reglamentos de las Conferencias Sectoriales, el Ministerio de Administraciones Públicas elaboró en 2006 un documento en el que se comparaban los contenidos de los textos<sup>12</sup>. Siguiendo la clasificación de los seis elementos que allí se consideraban, vamos a describir los reglamentos de las tres Conferencias analizadas en este estudio: las Conferencias Sectoriales de Educación, Medio Ambiente y Salud.

1. El primero de estos elementos es el de la naturaleza jurídica y, en general, la propia consideración del órgano de la Conferencia Sectorial que recoge el reglamento de cada uno de estos órganos.

2. En segundo lugar, cuestión clave es la referencia a las funciones de las Conferencias Sectoriales. Las posibles funciones que pueden desarrollar las Conferencias Sectoriales se pueden englobar en cinco categorías:

- La primera de las funciones habituales se refiere al intercambio o al suministro mutuo de información.
- La segunda de las funciones de una Conferencia Sectorial se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión del Estado, sobre todo en la elaboración de las normas estatales. Es una función básica, en especial en los ámbitos en los que al Estado le corresponde la competencia normativa y a las Comunidades Autónomas las de orden ejecutivo. En estos casos la práctica ha consolidado la audiencia previa a las Comunidades Autónomas.
- En tercer lugar, se ha identificado como función la participación en la elaboración de normas comunitarias.
- Una cuarta función se refiere a la adopción de criterios comunes, planes y decisiones conjuntas para la ejecución material de las competencias de ambas Administraciones.
- La quinta función asumida por las Conferencias Sectoriales tiene como objeto el debate y adopción de los criterios objetivos de distribución de créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado y que se destinan a la financiación de actuaciones que competencialmente corresponden a las Comunidades Autónomas.

3. En tercer lugar, se abordan las referencias relativas a la composición de las Conferencias Sectoriales. La Ley del Proceso Autonómico y la posterior Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común circunscriben la composición de las Conferencias a las personas titulares del ministerio correspondiente, así como de las consejerías de las Comunidades Autónomas. Por este motivo, las especificidades de cada reglamento se limitan a considerar la posible participación de otras autoridades políticas y cargos administrativos, pero siempre como participantes y no como miembros de pleno derecho del órgano.

---

12 Ministerio de Administraciones Públicas, *Reglamentos de las Conferencias Sectoriales: textos comparados*, Madrid, 2006, págs. 1-3.

4. Otro de los elementos comunes a todos los reglamentos recogidos en todos los textos vigentes es el del quórum de constitución y, en general, las reglas básicas del funcionamiento del órgano.

5. El quinto de los contenidos comunes a todos los reglamentos es el de la propia organización de la Conferencia y, en especial, la de sus órganos de apoyo. La práctica ha desarrollado un verdadero sistema de Conferencias Sectoriales que incluye la existencia de una red de órganos de menor rango jerárquico, pero de mayor especialización técnica, es decir, Conferencias de Directores Generales y Grupos de Trabajo o Ponencias Técnicas.

6. En último lugar, se trata el régimen de adopción de acuerdos. Como punto de referencia rige la línea que ha consolidado el principio de voluntariedad de la colaboración interadministrativa y que, por lo tanto, ha limitado la obligatoriedad de los acuerdos adoptados.

A partir de estos puntos, a continuación se ofrece el análisis de los reglamentos de las tres Conferencias Sectoriales que son objeto de estudio:

- El reglamento vigente de la Conferencia de Educación de 1999.
- El reglamento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional aprobado en 2003, que contó con un primer reglamento aprobado en 1993 y un segundo de 1996.
- El reglamento vigente de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente que se aprobó en 2009, si bien el primer reglamento databa de 1995.

#### 4.1. Naturaleza jurídica

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de los órganos considerados, la Conferencia de Educación fue constituida en el marco de lo previsto en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y del art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1999 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud configura el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud como el órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información de los Servicios de Salud, entre ellos y con la Administración del Estado, que tiene como finalidad promover la cohesión del Sistema Nacional de Salud a través de la garantía efectiva y equitativa de los derechos de la ciudadanía en todo el territorio del Estado. La ley, en su artículo 73, atribuye al propio Consejo la aprobación de su reglamento interno.

La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente tiene por finalidad asegurar la coherencia, coordinación y colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente. La organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se rige por lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, así como por su reglamento.

## 4.2. Funciones

Por lo que respecta a la función de intercambio de información, el reglamento de la Conferencia de Educación la recoge específicamente. Igualmente, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud desempeña las funciones que le atribuye el art. 71 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, destacando el punto según el cual emitirá recomendaciones sobre medios de relación que permitan la información recíproca en el Sistema Nacional de Salud. Asimismo, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente tiene en su reglamento la función de intercambiar información y propuestas en relación con el sector.

En relación con el debate y participación en la elaboración de los proyectos normativos del Estado, la Conferencia de Educación recoge entre sus funciones la de servir de cauce de información y participación en los procesos de elaboración de las normas educativas, así como informar las normas que, en el ejercicio de sus competencias, le corresponda adoptar al Estado y que deban ser sometidas a la consideración de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud desempeña las funciones que le atribuye en ese sentido el art. 71 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud; y la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente tiene como función el debate y análisis de los anteproyectos de ley promovidos por el Departamento de Medio Ambiente.

Por lo que respecta al debate y participación en la elaboración de la posición en asuntos comunitarios o internacionales que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas, el reglamento de la Conferencia de Educación recoge como función la de intercambiar información y puntos de vista y articular la posición de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación de los criterios que definan la posición española en asuntos educativos en el ámbito de la Unión Europea.

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud desempeña las funciones que le atribuye el art. 71 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, en particular, para conformar de manera coordinada la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas en materia de sanidad, asistencia sanitaria, productos farmacéuticos y consumo de estas materias, así como coordinar la implantación en el Sistema Nacional de Salud de las medidas, decisiones y orientaciones adoptadas en las Comunidades Europeas. También los acuerdos sanitarios internacionales por los que se colabore con otros países y organismos internacionales.

En cuanto a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, se constituye en este sentido en Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios cuando así lo convoque la presidencia, formando parte del mismo todos los miembros del pleno. Este Consejo cumple la función de asegurar la coherencia, coordinación y colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas en relación con la política comunitaria en la materia y, en especial, hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos.

Por lo que respecta a la adopción de planes y programas de actuación conjunta, la Conferencia de Educación recoge entre sus funciones la de acordar algunas actuaciones conjuntas en materia educativa. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud desempeña una serie de funciones que se materializan en la formulación de los planes y programas sanitarios conjuntos. La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente también cumple la función de adoptar planes, proyectos y programas conjuntos.

En relación con la adopción de acuerdos sobre criterios de distribución de créditos presupuestarios, la Conferencia de Educación acuerda los criterios de distribución de los créditos presupuestarios destinados a las Comunidades Autónomas y examina los programas desarrollados con cargo a dichos créditos. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud desempeña las funciones que le atribuye en este sentido el art. 71 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud; y la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente determina los criterios de distribución territorial de las subvenciones gestionadas, y conoce del estado de ejecución de las transferencias realizadas en el ejercicio anterior.

### 4.3. Composición

Los reglamentos de las tres Conferencias analizadas reflejan una composición similar: las tres están constituidas por la persona titular del ministerio correspondiente, que es quien la preside, y por las personas titulares de las consejerías con competencia en esa materia en cada Comunidad Autónoma. La participación en la Conferencia solo puede ser delegada o sustituida por otro miembro del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Solo la Conferencia de Educación recoge la posibilidad de que, en supuestos excepcionales, los miembros puedan ser sustituidos o delegar su participación en la autoridad inmediata de rango inferior dentro de su consejería.

Por lo que respecta a la vicepresidencia, será elegida anualmente por los miembros de cada Conferencia por mayoría. La secretaria de la Conferencia la ostenta una persona perteneciente al ministerio correspondiente y nombrada por la presidencia de la misma, que participa con voz pero sin voto.

Además, los tres reglamentos disponen que, en función de los temas tratados, puedan ser convocadas personas responsables de diferentes Administraciones, de entidades y asociaciones, así como personas expertas.

### 4.4. Reglas básicas de funcionamiento

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 cuatro en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Las convocatorias han de realizarse con una antelación mínima diferente en cada caso: tres días en Salud, siete 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. Cabe destacar que en el caso del orden del día de la Conferencia de Medio Ambiente se distinguen los puntos que se elevan para debate (índice rojo), de aquellos que se elevan a los únicos efectos de su aprobación (índice verde).

Existe la posibilidad de que se celebren reuniones extraordinarias de las Conferencias cuando sean convocadas por un mínimo de seis Comunidades Autónomas (en Educación y Salud) o tres miembros (en Medio Ambiente).

Por último, el quórum establecido para la válida constitución de la Conferencia abarca desde la presencia mínima de la mitad más un miembro (en Salud) a dos tercios de los miembros en Educación y Medio Ambiente.

**Tabla 4.1. Resumen de las reglas básicas de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales de Educación, Salud y Medio Ambiente.**

	Educación	Salud	Medio Ambiente
<b>Convocante</b>	Presidencia	Presidencia	Presidencia
<b>Periodicidad mínima</b>	2 veces al año	4 veces al año	2 veces al año
<b>Convocatoria extraordinaria</b>	Por 6 Comunidades Autónomas	Por un tercio de los miembros 6 Comunidades Autónomas)	Por 3 Comunidades Autónomas
<b>Plazo mínimo para convocar</b>	10 días	3 días	7 días
<b>Posibilidad de incluir puntos en orden del día</b>	Sí	No se recoge	Sí
<b>Quórum</b>	Dos tercios	Mitad + 1	Dos tercios

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos.

## 4.5. Órganos

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.

De acuerdo con los reglamentos, las Conferencias Sectoriales pueden acordar la creación de comisiones estables y grupos de trabajo específicos para el estudio de cuestiones concretas. Todas las Conferencias cuentan con un órgano permanente de apoyo que realiza el trabajo previo preparatorio a las reuniones generales. Es este sentido, cabe mencionar, en primer lugar, la Comisión

General de Educación, integrada por una persona representante de cada Comunidad Autónoma (con rango de dirección general) y presidida por la Dirección General de Cooperación Territorial y de la Alta Inspección. En segundo lugar, la Comisión Delegada del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que está constituida por la Secretaría General de Sanidad, que la preside, una persona representante de cada Comunidad Autónoma (con rango de viceconsejería) y una persona representante del Ministerio de Sanidad y Consumo que ostenta la secretaría. En tercer lugar, la Comisión Sectorial de Medio Ambiente, que se compone de la persona titular de una de las secretarías del ministerio en función de los temas tratados, de las personas representantes de las Comunidades Autónomas (con rango de viceconsejería, secretaría general o equivalente) y de la secretaría designada por la presidencia.

Además de esta comisión preparatoria, todas las Conferencias disponen de grupos de trabajo técnico con distinto grado de permanencia (algunos están creados por el propio reglamento) que se dedican a tratar asuntos específicos dentro del sector de cada Conferencia.

#### 4.6. Adopción de acuerdos

De conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 solo 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.



## CAPÍTULO 5

## FUNCIONAMIENTO REAL DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES



Una vez definidos los parámetros básicos de las Conferencias Sectoriales de la forma en que están recogidos en la normativa, pasaremos a continuación a describir las características más relevantes de su funcionamiento práctico o, en otros términos, a analizar hasta qué punto la dimensión real coincide o no con lo previsto en la normativa. Para ello, hemos recurrido a la experiencia directa de nuestros informantes y a la propia literalidad de las actas de las reuniones de las Conferencias seleccionadas, sometiéndolas a un análisis cuyos resultados componen la materia prima principal de esta investigación.

De esta forma, estudiaremos en primer lugar los aspectos más destacados de las funciones, organización y estructura de las Conferencias para, seguidamente, centrarnos en la dinámica y desarrollo de sus sesiones, aludiendo así a las dimensiones sustantiva y operativa que apuntábamos al establecer los objetivos de este trabajo. Cerraremos este capítulo con el análisis del factor humano y su incidencia en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.

### 5.1. Funciones, organización y estructura

#### 5.1.1. Las Conferencias Sectoriales como órganos de cogobierno

La coordinación y cooperación es el principal objetivo para el que fueron creadas las diferentes Conferencias Sectoriales. Sin embargo, la percepción del rendimiento de estos órganos respecto a la capacidad de coordinación y cooperación ha dependido en gran medida del contexto político del partido en el Gobierno, es decir, si contaba con apoyo mayoritario, en cuyo caso la cooperación se transformaba en limitación o control y el talante de la persona que ostentaba la presidencia de la Conferencia Sectorial marcaba los tiempos de participación y presentación de iniciativas por parte de las Comunidades Autónomas.

De esta forma, preguntado sobre el grado en el que las Conferencias Sectoriales contribuyen al cogobierno o son instrumentos de relaciones intergubernamentales válidos, un entrevistado valoraba:

No, no, no. Porque expresan más la distancia que la capacidad de entendimiento. Y expresan más la subordinación que la cooperación (E04)<sup>13</sup>.

Este mismo entrevistado señala que en las reuniones de partido preparatorias de la Conferencias Sectoriales el debate interno era encendido y se expresaban las diferentes posturas. En estos casos era complicado llegar a acuerdos y, finalmente, la postura del Estado prevalecía. Podían existir intentos de funcionamiento como órgano de cogobierno dependiendo del carácter del ministro, pero el resultado final no variaba:

Son las iniciativas bienintencionadas, como la del pacto educativo que promocionó el ministro Gabilondo. Pero se acababa expresando una invasión competencial explícita y una consideración de fondo. Es decir, aquí el único Gobierno es el central (E04).

A pesar de que la valoración de la Conferencia Sectorial como órgano de cogobierno es baja, puntualmente y dependiendo del factor humano y contextual ha habido momentos en los que se percibe que ha funcionado:

El Consejo (Interterritorial de Salud) sí que se convirtió en un elemento de cogobierno (E05).

Sí, llegábamos a consensuar una estrategia nacional, por ejemplo, de cáncer, o de materno-infantil (E05).

Uno de los momentos más propicios para el funcionamiento de las Conferencias como órganos de cogobierno han sido las situaciones de urgencia sobrevenidas, como epidemias o situaciones críticas medioambientales.

Enfocándolo en materia sanitaria, y aunque el proceso descentralizador en el ámbito sanitario ya se inicia con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de vía rápida, la percepción de una de las entrevistadas es que el ministerio y el funcionariado del mismo no están preparados para gestionar la competencia como compartida. Así, asevera:

Tenemos un ministerio que no está pensado para coordinar políticamente y cogobernar, y los funcionarios tampoco han hecho el cambio (E05).

Otro de los obstáculos para el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales como órganos de coordinación y cooperación es la excesiva alineación partidista de los actores que participan. Una de las personas entrevistadas señala las críticas que vertió a este respecto a las reuniones:

Es que, ¡por favor!, el Consejo Interterritorial es gobierno, cogobierno, no es el Congreso de los Diputados (E05).

La disciplina partidista se impone a la representación de la autonomía: esto es muy explícito en algunas de las entrevistas e implícito en otras en las que no se habla de Comunidades Autónomas concretas, sino que se hace referencia a las Comunidades Autónomas del PP y las del PSOE según sea el caso:

13 A partir de este momento, las citas entresacadas de las entrevistas en profundidad incluidas en el texto estarán identificadas con una E, que significa entrevista, y con el número de entrevista.

Íbamos a recibir instrucciones. Eso que es la negación absoluta de la autonomía. Entonces las Administraciones autonómicas teníamos que ir a Ferraz o a Génova a que nos dijeran los límites o las posibilidades de la postura que debíamos adoptar frente a una propuesta de reforma legislativa o frente a una propuesta presupuestaria, o lo que fuera (E04).

Notabas que se habían reunido la noche anterior y te entraban todos los consejeros, en este caso del Partido Popular, de una forma conjunta, no individual. A lo que voy, imperaba la disciplina de partido *versus* una conversación que yo creo que debería haber sido cada vez más técnica (E14).

De hecho, los consejeros tienen pocos recuerdos de haber superado la disciplina partidista, con lo que la primacía de los intereses territoriales podía estimarse más como excepción que como norma:

(...) a la hora de distribuir fondos ministeriales... Yo en una ocasión recuerdo haber apoyado a Castilla y León porque ellos tenían un problema importante de dispersión de la población (E03).

En esta línea, los representantes de Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) son críticos con el hecho de que los consejeros de las Comunidades Autónomas voten en función de las consignas del partido político al que pertenecen, más que en función de los intereses de su autonomía:

(...) en aquel momento gobernaba el Partido Socialista, y además era prácticamente también casi mayoritario en el conjunto de las Comunidades Autónomas. Pero, en general, el Partido Popular iba en bloque, es decir, normalmente cuando había alguna cuestión a la que querían oponerse se oponían en bloque. No era un proceso operativo. Allí no se representaba a la Comunidad de Madrid o se representaba a la Comunidad Valenciana, allí se iba a poner una serie de objeciones de carácter político, no territorial. Por otro lado, pasaba lo mismo con el PSOE, las Comunidades del PSOE apoyaban en muchos casos indiscriminadamente los planteamientos ministeriales más allá de que favorecieran o no favorecieran en absoluto sus propios planteamientos o su comunidad (E09).

Otros de nuestros informantes no adscritos al mismo partido político apuntan en ese mismo sentido:

Lo que más ha desnaturalizado la Conferencia en los últimos tiempos es que las Comunidades del Partido Popular iban con consigna prefijada, con lo cual el debate se vio muy condicionado, muy limitado, por los prejuicios políticos que llevaba cada una de las personas. Y el pactar los temas previamente por objetivos partidarios o partidistas, lo que hace es desalojar a la educación del ámbito propio en el que tiene que desarrollarse (E02).

Estás perdiendo el tiempo, tantas horas para decir: «Qué guapo eres, qué guapo...». Cuando estaba Isabel Tocino, los primeros quince minutos eran loas sobre el trabajo que ellos hacían. Por eso te digo que yo las Conferencias Sectoriales las eliminaba automáticamente. No tienen sentido. Y además desde el punto de vista político tampoco tienen sentido para el País Vasco. Entre otras cosas, porque Euskadi siempre ha reclamado cierta bilateralidad derivada de su modelo de financiación. Por lo tanto, estar inmersos en ese batiburrillo pues sinceramente... (E10).

Sin embargo, se han recogido situaciones que contradicen estos aspectos, pero que son valoradas como hechos puntuales:

El tema del agua, por ejemplo, en Castilla-la Mancha y Valencia, por ejemplo... Ahí sí que no hay partido (E06).

Los ejemplos expuestos por las personas entrevistadas recogen dos tipos de hechos: por un lado, la alineación no partidista en algunas tomas de decisión, tal y como se observa en la intervención anterior, y por otro lado, la no adopción de alguna decisión previamente prevista por el ministerio. Respecto a representar al partido o a la Comunidad Autónoma, el peso del tema y su grado de politización explicaban las diferencias:

Muchas veces ambas cosas tendían a mezclarse, por decirlo de alguna manera ¿no?, pero intervenían en función de los intereses de su Comunidad, con toda claridad. Es decir, muchas veces, digamos, en materia medioambiental, cuando se establecían una serie de requisitos o de obligaciones de carácter medioambiental había muchas Comunidades Autónomas que no podían, que no llegaban... o bien por razones presupuestarias, o bien por razones técnicas. Ellas lo que defendían en todo momento era la adopción de periodos transitorios o, digamos, flexibilización de las medidas, un poco, en función de los intereses... digamos personales ¡ajo! Como siempre, había temas más políticos (...) (E11).

A pesar de ello, las personas que participaban en las Conferencias Sectoriales no las percibían como órganos en los que poder plantear una política común coordinada y cooperativa en alguna materia concreta, o como mecanismos para introducir el interés y el punto de vista de las Comunidades Autónomas en la definición del interés general, es decir, como mecanismo de cogobierno:

Yo creo que empeorar las cosas no, porque ciertamente en algunos casos mejoraba. A lo mejor se mejoraba alguna de las propuestas que llegaba a la Administración General del Estado. Pero, en general, las Conferencias Sectoriales no eran determinantes. No servían para las grandes orientaciones en política medioambiental. Aunque sí servían como elemento de coordinación; (...) se necesitan distintas estrategias y distintos lugares de encuentro para que las personas con mayor responsabilidad y mayor competencia puedan dirimir y llegar a objetivos consensuados. (...) La Conferencia Sectorial es un órgano bien ideado. Es decir, en un Estado con Comunidades Autónomas, cuyas Comunidades Autónomas tienen competencias (...) necesitas un órgano de encuentro para, de alguna manera, cohesionar y alinear objetivos comunes, de tal forma que los alumnos que formamos aquí en el País Vasco, puedan, si cambian el sistema educativo a los 10 o 11 años, ser acogidos sin pérdida para su desempeño, en otro lugar de España o, incluso, diré de Europa (E02).

Sin embargo, esta valoración negativa sobre el cumplimiento del principal objetivo para el que fueron creadas las Conferencias Sectoriales se matiza al analizar el cumplimiento de las funciones concretas de las mismas. Aunque algunos entrevistados no dan importancia a estas funciones:

Las Conferencias Sectoriales cumplen los objetivos, porque por ley se le encomienda muy poco a la Conferencia. Los objetivos los cumple seguro, sí (E12).

## 5.1.2. La materia sobre la que operan las Conferencias Sectoriales

Los reglamentos establecen los objetivos de las diferentes Conferencias Sectoriales, tal y como se ha recogido en la revisión formal de estos órganos; sin embargo, el peso de cada una de las

funciones planteadas depende mucho de la agenda política del Gobierno estatal y de la agenda de la Unión Europea en lo referente a nuevas directivas o fondos y a situaciones contextuales específicas como las alarmas o los accidentes generados, por ejemplo, en el ámbito sanitario o medioambiental.

De acuerdo con el análisis de los objetivos y funciones de las Conferencias Sectoriales determinadas en sus reglamentos y observados los órdenes del día de las Conferencias analizadas puede señalarse que existen, fundamentalmente, seis tipos de materias sobre las que operan las Conferencias:

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 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.
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 constituyen uno de los elementos principales para frenar la 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.
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.
6. La gestión de catástrofes, accidentes o alarmas 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.

Una de las funciones que en mayor medida se presenta en los órdenes del día de las convocatorias de las Conferencias Sectoriales es la de informar leyes y decretos estatales. Las Conferencias Sectoriales informan las propuestas de ley del Gobierno, y también los decretos que desarrollan estas leyes.

Sí, el propio reglamento de la Conferencia Sectorial lo prevé. Cuando los consejeros y el ministro que elaboraron el reglamento se pusieron de acuerdo, consideraron que por lo menos las leyes que elaborara el ministerio debían ser informadas por la Conferencia Sectorial (E08).

En la Conferencia se tratan normas que provienen de leyes... todo tipo de reales decretos... La orden (ministerial) ya era un rango bastante menor para ser tratado en una Conferencia (E12).

De este modo, personas que asistieron a las diferentes Conferencias Sectoriales, tanto de Educación como de Medio Ambiente o Sanidad, recuerdan la sesión en la que se informó alguna ley o decreto. En Educación especialmente no solo por el Decreto de Humanidades, sino por la conocida como Ley Wert. En el caso de Medio Ambiente, se aprecia una diferencia respecto a quién le corresponde la competencia de legislar la materia, es decir, dependiendo de si se trata de una materia exclusiva de una de las partes o, por el contrario, se trata de una competencia concurrente en la que el Estado regula las bases y corresponde a las Comunidades Autónomas aprobar el desarrollo legislativo. Así, pesaba la temática y las competencias que cada uno de los niveles institucionales tenía sobre la materia. De esta manera, en proyectos cuya competencia es exclusiva del Estado las Comunidades Autónomas no aportaban grandes cosas en las Conferencias Sectoriales.

El liderazgo era un liderazgo prácticamente absoluto por parte del ministerio. No tanto, también, por la personalidad de los ministros de turno, sino porque realmente había toda una serie de materias que eran las que tenía que ver la Conferencia Sectorial, en la que realmente, la única capacidad de iniciativa procedía del ministerio de turno (E11).

Sin embargo, cuando se trataba de materias compartidas o de las Comunidades Autónomas, la actitud sobre la permeabilización de las propuestas, así como la actitud negociadora y de aunar consenso variaba.

Había algunos aspectos en los que las Comunidades Autónomas, me estoy refiriendo a la transposición de las directivas comunitarias, habían hecho una estrategia previa a la del Estado. Por ejemplo, por hablar solamente de la Comunidad de Madrid en materia de ruidos, ya tenía una normativa, previa a la del Estado y, en algunos aspectos, más exigente. Desde ese punto de vista, no es que hubiese una capacidad de iniciativa por parte de las Comunidades Autónomas, pero sí había una capacidad de contraposición entre la normativa estatal y la normativa autonómica a efectos de llegar a una especie de acuerdo (E11).

A pesar de esto, en algunos casos las personas que representan a las Comunidades Autónomas encuentran poco sentido en la legislación básica del Estado en algunas materias concurrentes sin recabar el posicionamiento de las Comunidades Autónomas y la búsqueda de consenso. Este tipo de actuaciones se observan contrarias a la visión autonómica del Estado.

Es que no tiene sentido, cuando después todos esos grupos tienen sus grupos parlamentarios en el Congreso y en el Senado. (...) Qué más da, si al final es la posición que van a llevar los partidos políticos (E10).

Sin embargo, para algunas personas entrevistadas esta búsqueda de consenso respecto a la legislación estatal debe observarse desde un punto de vista más amplio, en la medida en que la regulación de una materia concreta puede afectar a otra. De esta forma sería conveniente que,

aunque el ministerio tenga la competencia, informara y recogiera las propuestas de las Comunidades Autónomas.

Por ejemplo, otro debate de calado que tuvimos fue el tema de la dependencia. Hicieron (los responsables del ministerio) la ley de dependencia fuera del sistema de salud. Quiero decir, que esto es el mundo al revés... Nunca hablamos en el Consejo Interterritorial de la dependencia. ¡Eso sí es que es un mundo al revés! Los pacientes dependientes son los pacientes que mayor peso tienen en el gasto en la atención sanitaria... ¿Cómo vamos a no hablar, si los tenemos fichados? (E05).

Respecto al posicionamiento de las Comunidades Autónomas a la hora de informar una ley estatal, según de 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 que están muy politizadas el peso de la disciplina de partido será mayor; del mismo modo que si se trata de materias en las que el territorio tiene especial relevancia hay situaciones en las que las personas que representan a las Comunidades Autónomas se desalinean de los partidos de origen.

De carácter político era el tema del Plan Hidrológico Nacional, por supuesto (...). De carácter político fue la nueva Ley de Parques Nacionales que se aprobó en el año 2006 o 2007. Porque eso, para la Comunidad de Madrid tenía, digamos, una incidencia política importante... Es decir, aspectos técnicos y políticos se mezclaban de una forma muy grande (E11).

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, tal y como está constituido, el propio Senado.

Es que no tiene sentido. Cuando después todos esos grupos tienen sus grupos parlamentarios en el Congreso y en el Senado. Entonces es un absurdo hacerlo de esa vía. ¿Qué más da que las Conferencias Sectoriales estudien el borrador si al final lo que va a imperar es la posición que van a llevar los partidos políticos? Y, además, supongo que el proceso de elaboración legislativa de participación ahora será distinto, porque lo que no te pueden hacer es enviar todo el tocho y venga. (...) Esas cosas necesitan un contexto (E10).

Aunque en su mayoría las leyes son informadas favorablemente, en ocasiones la propia Conferencia Sectorial ha constituido un caldo de cultivo para organizar la oposición en alguna iniciativa regulativa presentada desde alguno de los ministerios. Es el caso del llamado Decreto de Humanidades. Algún entrevistado incide en el hecho de que cuando el ministerio busca el consenso, en ocasiones es permeable a las propuestas de las Comunidades Autónomas, aunque posteriormente el reflejo de este acuerdo no se corresponda con lo expresado.

Esto en pro y en contra, es decir, el consenso también comportaba que tú dijeras: «Hombre, yo estoy en contra de este artículo, de este decreto, entiendo que debería cambiarse en ese sentido, y bla, bla, bla», y que el secretario de Estado dijera: «Ah, muy bien, muy bien, ya veremos cómo lo recogemos», y que después no se recogiera en el espíritu que tú habías su-

gerido. (...) Esto comportaba que el consenso fuera bueno en un sentido, porque conseguías introducir algunas cosas, y que fuera malo en otro porque nunca conseguías introducirlas correctamente (E12).

Atender la esfera internacional es otro de los ámbitos de actuación de las Conferencias Sectoriales. 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 tienen 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 es más limitada, su presencia en Medio Ambiente es crucial, al ser esta política comunitaria.

Por tanto, no había efectos de importantes directivas europeas sobre educación. Los indicadores que ofrecía la comisión como objetivos a perseguir eran tratados también. Pero directivas, muy pocas (E11).

Si bien es cierto que la necesidad de adaptación de la regulación de las políticas estatales o autonómicas por las decisiones adoptadas en Europa eran más limitadas, en el caso de la representación del Estado en materia de Educación en la Unión Europea recaía sobre las Comunidades Autónomas, y esto requería un previo acuerdo y consenso que se adoptaba en el seno de la Conferencia Sectorial.

Al Consejo de Ministros de Educación de la Unión Europea normalmente acude el ministro o la ministra acompañado de una Comunidad, que le suele tocar cada seis meses por orden rotatorio. Y sí que es una experiencia interesante: a mí sí me tocó acudir dos veces a Bruselas acompañando, yo creo que en las dos ocasiones, a María Jesús San Segundo. Y en teoría, la Comunidad que acude también puede hablar. Lo que pasa es que yo, que me preocupa sinceramente la atomización de la educación en España, dije: «No voy a hacer aquí el teatrillo delante de veintitantos países de hablar como Comunidad». Entonces habló solo la ministra. Lo que nosotros pensamos que había que decir allí se lo dijimos, pero en reuniones preparatorias. Pero habló solo la ministra del Gobierno de España. Porque nosotros no íbamos como Comunidad de Madrid, representábamos a otras Comunidades (E03).

En contraste, en Medio Ambiente la incidencia de Europa en la agenda de la Conferencia Sectorial era más notoria:

Ya te he dicho antes que el 80% del trabajo de la Conferencia Sectorial era transposición de directivas comunitarias. Que yo recuerde, en mi etapa, que no fuesen transposición de directivas comunitarias, como asuntos verdaderamente importantes, eran el Plan Hidrológico Nacional, la Estrategia de Protección ante los Incendios y la Ley de Parques Nacionales. Esos eran los tres asuntos. Lo demás, todo lo de la transposición del Convenio de Aarhus, todo lo relacionado con la Estrategia de Residuos, todo el sistema de comercio de emisiones, todo esto era transposición de directivas comunitarias. Por tanto, en Medio Ambiente, casi diría que el 80% era Unión Europea (E11).

Los planes de actuación son otra parte importante del orden del día. El concepto de aprobación o información sobre planes ha sido amplio a la hora de analizar los órdenes del día. De tal

forma que a los planes de actuación interinstitucional se les han sumado los programas de actuación en proyectos concretos, como puede ser la vacunación o protocolos comunes de actuación.

Sí, bueno y algunos elementos (positivos) hicimos, planes directores estratégicos, ya sabes, de grandes grupos de enfermedades, que allí teníamos que compartir, la estrategia nacional de cáncer, de cuidados paliativos... (E14).

No obstante, en general las personas entrevistadas no hacen referencia a esta función.

Otro de los objetivos fundamentales de las Conferencias Sectoriales es 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. Esto sitúa a las Comunidades Autónomas en diferente situación: aquellas que pertenecen al régimen común y aquellas que pertenecen al régimen foral y funcionan mediante el Concierto Económico.

La posición del País Vasco, ya de partida, es muy distinta. Primero, porque tiene competencias y las quiere ejercer. Y segundo, porque tiene su sistema de financiación y, por lo tanto, no entra en el sistema de financiación global. Cuando hablan del Plan Hidrológico nosotros tenemos que ser parte, pero en la financiación estamos fuera; por lo tanto, eso también incide mucho. O cualquier ley que se vaya a aprobar. Allí todo el mundo iba para ver qué dinero le daban. Nosotros el dinero no nos incidía. Por lo tanto, las competencias, la voluntad política, y la financiación al ser diferentes, nuestra posición allí es muy diferente (E10).

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.

Es que aquí hay un juego muy especial. Porque el ministerio tiene ciertos fondos, ciertos recursos, apetitosos para cada Comunidad, que teóricamente deberían ir por criterios LOFCA distribuidos de la forma ordinaria, pero que no se colocan en el apartado de Comunidades Autónomas, sino que se colocan en el apartado «Ministerio de Educación»; con estos dineros puede jugar a hacer sus programas (E12).

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 ha tenido tanta relevancia, por lo menos, en lo que se refiere a debatir el reparto de fondos del Estado.

Yo, en materia de Medio Ambiente, el reparto de fondos... no recuerdo... En materia de prevención de incendios, lo que hubo fue la creación de la Unidad Militar de Emergencia. No recuerdo que hubiese reparto de fondos. (...) La protección medioambiental es muy cara y entonces llega un momento en que muchas veces se dice: «No podemos». (...) Pero yo no recuerdo, en mi participación en las Conferencias Sectoriales, que haya habido ese reparto de fondos (E11).

En la mayoría de las ocasiones el reparto de fondos, más que una cuestión política, era una cuestión técnica, una vez fijados los criterios, y se dirimía en las reuniones técnicas previas a la organización de las Conferencias Sectoriales.

La Conferencia Sectorial tiene una serie de funciones asignadas por ley. Por ejemplo, la territorialización de fondos; por ejemplo, informe de determinadas normativas. Entonces todas esas cuestiones que se trabajan a nivel político técnico en la Conferencia Sectorial se depuran a nivel técnico en la Comisión Sectorial. Entonces esos temas que no... no hay que llamarlos menores, pero que sí, a lo mejor, dan menos lugar a debate, pasan directamente por la Conferencia Sectorial para votación. Eso no implica, lógicamente, que no se pueda reabrir el asunto. Si un consejero no está de acuerdo con la decisión que se ha adoptado en el órgano técnico inferior naturalmente puede reabrirlo y debatir todo lo que quiera. O sea, no es una cuestión cerrada y rígida. Pero sí que lo normal es que sobre esos temas que son más técnicos se pase más rápidamente y se aprueben sin más (E07).

Finalmente, entre las funciones asignadas a las Conferencias Sectoriales y analizadas a través de los órdenes del día se sitúan lo que se ha denominado accidentes o crisis que exigen una respuesta rápida y coordinada. En el periodo estudiado la gripe A ha sido uno de los elementos que han copado las reuniones monotemáticas en ocasiones tanto de la Conferencia Interterritorial del Sistema Nacional de Salud como de la Conferencia de Educación. Sin embargo, no es un elemento al que las personas entrevistadas han prestado atención.

A pesar de que no es un objetivo buscado por las Conferencias Sectoriales, en ocasiones estos órganos son y pueden ser potencialmente ventanas de oportunidades para favorecer las relaciones informales «horizontales» entre Comunidades Autónomas. El obstáculo para no profundizar en las relaciones interpersonales es, a menudo, el escaso tiempo que se tiene en las sesiones de las Conferencias Sectoriales.

Las Conferencias Sectoriales nos servían no solo para tratar de esos asuntos, sino para las relaciones de consejero con otro consejero (E06).

En esta misma línea, una entrevistada valora favorablemente el desplazamiento territorial de las Conferencias Sectoriales, porque constituye una oportunidad para las relaciones informales.

Yo estoy totalmente a favor de desplazarnos, porque las relaciones personales pues eran diferentes (E05).

En resumen, las Conferencias Sectoriales diseñadas para coordinar la labor de los diferentes Gobiernos territoriales encuentran, en el juego político, un obstáculo a menudo insalvable. Su quehacer cotidiano afecta a la información de leyes y decretos, elaboración de planes nacionales, reparto de fondos, transposición de normativa comunitaria... Todo ello, siempre, mediatizado por los alineamientos partidistas y la ausencia de cierto federalismo cooperativo.

### 5.1.3. 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. La reforma de los reglamentos del Consejo Interterritorial de Salud y de la Conferencia de Medio Ambiente, en palabras de uno de nuestros entrevistados, tenía como objeto «dotarles de un carácter más político» y promover una mayor presencia de los titulares de las consejerías en los plenos. De esta manera, el reglamento vigente del Consejo de Salud no recoge la posibilidad de la delegación y el de la Conferencia de Medio Ambiente permite delegar en personas con rango de consejero, pertenecientes bien a otro departamento del Consejo de Gobierno de su Comunidad, bien a otro miembro de la Conferencia Sectorial.

La siguiente tabla 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 5.1. Conferencia Sectorial de Educación, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y Consejo Interterritorial de Salud (2001-2012). Asistencia por rango.**

	Consejero		Otros		No asiste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Educación (32)	443	81,4	93	17,1	8	1,5	544	100
Salud (a) (7)	104	82,5	18	14,3	4	3,2	126	100
Salud (b) (40)	668	87,9			92	12,1	760	100
Medio Ambiente (a) (21)	301	75,6	61	15,4	36	9	398	100
Medio Ambiente (b) (6)	58	50,9	18	15,8	38	33,3	114	100

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.

Fuente: Elaboración propia.

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%).

Si observamos la asistencia y el rango de los asistentes a cada una de las Conferencias analizadas encontramos una serie de datos reseñables.

**Tabla 5.2. Asistencia al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (15/04/2002-23/07/2003)\*.**

	Consejeros		Otros		No asiste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ANDALUCÍA	5	71,4	2	28,6	0	0	7	100
ARAGÓN	6	85,7	1	14,3	0	0	7	100
ASTURIAS	6	85,7	1	14,3	0	0	7	100
BALEARES	4	57,1	2	28,6	1	14,3	7	100
CANARIAS	3	42,9	4	57,1	0	0	7	100
CANTABRIA	7	100	0	0	0	0	7	100
CASTILLA Y LEÓN	4	57,1	2	28,6	1	14,3	7	100
CASTILLA-LA MANCHA	6	85,7	1	14,3	0	0	7	100
CATALUÑA	7	100	0	0	0	0	7	100
EXTREMADURA	7	100	0	0	0	0	7	100
GALICIA	6	85,7	1	14,3	0	0	7	100
LA RIOJA	5	71,4	1	14,3	1	14,3	7	100
MADRID	7	100	0	0	0	0	7	100
MURCIA	7	100	0	0	0	0	7	100
NAVARRA	7	100	0	0	0	0	7	100
PAÍS VASCO	5	71,4	2	28,6	0	0	7	100
VALENCIA	6	85,7	1	14,3	0	0	7	100
CEUTA	6	85,7	0	0	1	14,3	7	100
Total	104	82,5	18	14,3	4	3,2	126	100

\*Periodo anterior al cambio de reglamento.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5.3. Asistencia al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (3/12/2003-20/12/2012)\*.**

	Consejeros		No asiste		Total	
	N	%	N	%	N	%
ANDALUCÍA	39	97,5	1	2,5	40	100
ARAGÓN	39	97,5	1	2,5	40	100
ASTURIAS	36	90	4	10	40	100
BALEARES	35	87,5	5	12,5	40	100
CANARIAS	37	92,5	3	7,5	40	100
CANTABRIA	37	92,5	3	7,5	40	100
CASTILL Y LEÓN	37	92,5	3	7,5	40	100
CASTILLA-LA MANCHA	38	95	2	5	40	100
CATALUÑA	36	90	4	10	40	100
EXTREMADURA	40	100	0	0	40	100
GALICIA	38	95	2	5	40	100
LA RIOJA	38	95	2	5	40	100
MADRID	38	95	2	5	40	100
MURCIA	34	85	6	15	40	100
NAVARRA	36	90	4	10	40	100
PAÍS VASCO	37	92,5	3	7,5	40	100
VALENCIA	35	87,5	5	12,5	40	100
CEUTA	16	40	24	60	40	100
MELILLA	22	55	18	45	40	100
Total	668	87,9	92	12,1	40	100

\* Periodo posterior a la implantación del nuevo reglamento.

Fuente: Elaboración propia.

Los plenarios del Consejo Interterritorial de Salud son, de entre las Conferencias elegidas, los que presentan porcentajes mayores tanto de asistencia como de presencia de consejeros. Los datos obtenidos del análisis del Consejo Interterritorial de Salud nos indican que no existen diferencias significativas tanto en la asistencia a los plenos como en el rango de los representantes que acuden en nombre de las Comunidades Autónomas. Solamente las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla se desvían de ese patrón de comportamiento y ofrecen mayores porcentajes de no asistencia a los plenarios, hecho que se repite en el resto de Conferencias. El comportamiento de las Comunidades Autónomas en lo referente a asistencia y rango de su representación en este Consejo atiende a un patrón similar.

La Conferencia que se sitúa en segundo lugar en el ranking de asistencia y presencia de consejeros es la de Educación. En la siguiente tabla destacan los datos correspondientes a la Comunidad

Autónoma de Euskadi, tanto en lo referente a la asistencia como al rango de sus representantes en los plenos. Si la media de no asistencia a la Conferencia de Educación se sitúa en el 1,5%, la Comunidad Autónoma de Euskadi no acude al 15,6% de los plenos y, cuando participa su delegación, en más de la mitad de las ocasiones no está encabezada por la persona titular de la consejería. Así, mientras la media de participación de los consejeros es del 81,4%, en el caso de Euskadi es del 40,6%.

**Tabla 5.4. Asistencia a la Conferencia Sectorial de Educación (2001-2012).**

	Consejeros		Otros		No asiste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ANDALUCÍA	31	96,9	1	3,1	0	0	32	100
ARAGÓN	29	90,6	3	9,4	0	0	32	100
ASTURIAS	31	96,9	1	3,1	0	0	32	100
BALEARES	30	93,8	2	6,2	0	0	32	100
CANARIAS	21	65,6	11	34,4	0	0	32	100
CANTABRIA	29	90,6	2	6,2	1	3,1	32	100
CASTILLA Y LEÓN	22	68,8	10	31,2	0	0	32	100
CASTILLA-LA MANCHA	30	93,8	2	6,2	0	0	32	100
CATALUÑA	23	71,9	8	25	1	3,1	32	100
EXTREMADURA	27	84,4	5	15,6	0	0	32	100
GALICIA	28	87,5	3	9,4	1	3,1	32	100
LA RIOJA	27	84,4	5	15,6	0	0	32	100
MADRID	22	68,8	10	31,2	0	0	32	100
MURCIA	30	93,8	2	6,2	0	0	32	100
NAVARRA	29	90,6	3	9,4	0	0	32	100
PAÍS VASCO	13	40,6	14	43,8	5	15,6	32	100
VALENCIA	21	65,6	11	34,4	0	0	32	100
Total	443	81,4	93	17,1	8	1,5	544	100

Fuente: Elaboración propia.

Estos datos concuerdan con la valoración que nuestros entrevistados y entrevistadas hacen sobre la asistencia a las Conferencias Sectoriales. Estos observan que la inasistencia o la delegación en personas de rango inferior a la consejería era utilizada como una forma de mostrar el desacuerdo con el modelo homogeneizador que, a su entender, suponía la propia Conferencia, y señalan que era una práctica habitual de los representantes de la Comunidad Autónoma Vasca durante ciertos periodos:

Mi posición al respecto era no ir a la Conferencia de Educación. Siempre enviábamos a algún representante, evidentemente, pero salvo que fuera algo de mucho peso, de mucho peso político. (...) Entonces, queríamos mantener más, si podíamos, la relación bilateral con el

ministro o la ministra de turno, que ir a una Conferencia donde quedábamos difuminados entre diecisiete autonomías (E01).

De hecho, en algunos momentos me consta que el País Vasco hizo este papel, de decir: «Ahí está el ministerio, ahí está la Conferencia, ahí se las compongan. Yo no... a mí no me interesa participar, yo tengo mi sistema montado y participar allí es legitimar una situación de la que discrepo porque, a fin de cuentas, es cierto, un consenso lamina las competencias que ya tengo (E12).

Un análisis más concreto de los datos indica que la inasistencia y también la representación de la Comunidad por personas con rango inferior a la consejería se produce mayoritariamente en el periodo 2001-2008, cuando la Consejería de Educación de Euskadi estuvo dirigida por Eusko Alkartasuna. De los 15 plenos realizados en ese periodo, en cuatro ocasiones no se envió representación y solo en tres acudió el consejero.

**Tabla 5.5. Asistencia a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (01/02/2001-06/09/2007)\*.**

	Consejeros		Otros		No asiste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ANDALUCÍA	18	85,7	1	4,8	2	9,5	21	100
ARAGÓN	16	76,2	2	9,5	3	14,3	21	100
ASTURIAS	14	66,7	6	28,5	1	4,8	21	100
BALEARES	17	81	2	9,5	2	9,5	21	100
CANARIAS	20	95,2	1	4,8	0	0	21	100
CANTABRIA	19	90,5	2	9,5	0	0	21	100
CASTILLA Y LEÓN	17	85	2	9,5	2	9,5	21	100
CASTILLA-LA MANCHA	18	85,7	1	4,8	2	9,5	21	100
CATALUÑA	17	80,9	1	4,8	3	14,3	21	100
EXTREMADURA	18	85,7	1	4,8	2	9,5	21	100
GALICIA	13	61,9	7	33,3	1	4,8	21	100
LA RIOJA	20	95,2	1	4,8	0	0	21	100
MADRID	17	80,9	3	14,3	1	4,8	21	100
MURCIA	14	66,7	5	23,8	2	9,5	21	100
NAVARRA	13	61,9	6	28,6	2	9,5	21	100
PAÍS VASCO	11	52,4	8	38,1	2	9,5	21	100
VALENCIA	11	52,4	10	47,6	0	0	21	100
CEUTA	15	71,4	1	4,8	5	23,8	21	100
MELILLA	13	61,9	2	9,5	6	28,6	21	100
Total	301	75,6	52	15,3	36	9,1	398	100

\* Periodo anterior a la modificación del reglamento.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5.6. Asistencia a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (07/06/2010-15/10/2012)\*.**

	Consejeros		Delegación		No asiste		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ANDALUCÍA	4	66,7	0	0	2	33,3	6	100
ARAGÓN	4	66,7	2	33,3	0	0	6	100
ASTURIAS	4	66,7	0	0	2	33,3	6	100
BALEARES	2	33,3	1	16,7	3	50	6	100
CANARIAS	3	50	1	16,7	2	33,3	6	100
CANTABRIA	5	83,3	1	16,7	0	0	6	100
CASTILLA Y LEÓN	5	83,3	0	0	1	16,7	6	100
CASTILLA-LA MANCHA	4	66,7	1	16,7	1	16,7	6	100
CATALUÑA	4	66,7	2	33,3	0	0	6	100
EXTREMADURA	3	50	3	50	0	0	6	100
GALICIA	4	66,7	1	16,7	1	16,7	6	100
LA RIOJA	4	66,7	1	16,7	1	16,7	6	100
MADRID	5	83,3	0	0	1	16,7	6	100
MURCIA	1	16,7	2	33,3	3	50	6	100
NAVARRA	2	33,3	0	0	4	66,7	6	100
PAÍS VASCO	2	33,3	2	33,3	2	33,3	6	100
VALENCIA	2	33,3	0	0	4	66,7	6	100
CEUTA	0	0	1	16,7	5	83,3	6	100
MELILLA	0	0	0	0	6	100	6	100
Total	58	50,9	18	15,8	38	33,3	114	100

\*Periodo posterior al cambio de reglamento. Las actas no recogen los datos de asistencia a las Conferencias realizadas en los años 2008 y 2009.

Fuente: Elaboración propia.

Entre los datos sobre el rango de los asistentes a la Conferencia de Medio Ambiente recogidos en la tabla anterior destacan los ofrecidos por las delegaciones de Valencia y de Euskadi. A estas les siguen otro grupo de Comunidades con un alto porcentaje de representación por personas que no tienen el rango de consejero<sup>14</sup>. En este grupo encontramos a las Comunidades de Murcia, Galicia, Navarra y Asturias. Analizando las actas recibidas, no parece que el patrón de comportamiento sea el mismo para todas las Comunidades citadas. En el caso vasco, entre 2001 y 2007, años en los que Eusko Alkartasuna detentó la consejería, encontramos dos pautas bien

14 Dado el escaso número de sesiones que corresponden al periodo posterior al cambio de reglamento, optamos por no incluir esos datos en este análisis.

diferenciadas. Por una parte, durante el mandato del consejero Intxaurreaga, este acudió de forma ininterrumpida a todos los plenos convocados, en concreto, en 10 de las 11 ocasiones en las que la representación fue encabezada por la persona titular de la consejería durante ese periodo. Factores de tipo personal parecen explicar la implicación en la participación. Por otra parte, en el resto de plenos correspondientes a ese periodo, de los 11 que se convocaron, en tan solo una ocasión la representación vasca tuvo el rango de consejero. Esta pauta se asemeja al comportamiento que esta Comunidad ofrece en la Conferencia de Educación, y así ha sido referido por alguno de nuestros informantes:

Es que yo cuando fui consejera creo que solo fui a una. O a ninguna. Pero eso ya era también posición política (E10).

Por su parte, para el resto de las Comunidades antes referidas hemos de observar que la no presencia de representantes con rango de consejero se concentra en la época en la que Cristina Narbona era la ministra del ramo. Efectivamente, en todas las ocasiones en que Valencia, Murcia, Galicia (a excepción de una) y Navarra envían una representación que no tiene el rango de consejería la presidencia de la Conferencia corresponde a ese periodo.

En palabras de nuestros entrevistados, la inasistencia y la representación mediante personas de rango inferior también han sido utilizadas, puntualmente, como instrumento para expresar el desacuerdo con el ministerio, la discrepancia entre el Gobierno y la oposición, para escenificar la lucha partidaria. En el análisis de las actas hemos encontrado evidencias que corroboran lo expresado por nuestros informantes. De hecho, como muestra de desacuerdo ante una propuesta ministerial, los consejeros de las Comunidades Autónomas con Gobiernos del Partido Popular, según recoge el acta del pleno del 2 de junio de 2005, la abandonaron en bloque. Por otra parte, el acta del pleno del Consejo Interterritorial de Salud del 22 de setiembre de 2004 confirma lo expresado por una entrevistada:

Llegamos a hacer un Consejo Interterritorial en Barcelona donde no asistió el PP. (...) Pero es que anteriormente, con Ana Pastor, durante un tiempo no asistía el PSOE (E05).

#### 5.1.4. Convocatoria y orden del día

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 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 que se van a tratar, asistir a las reuniones, escribir las actas y, con posterioridad, archivar y custodiar toda la documentación generada.

Una vez que se ha hecho la convocatoria, suele ser labor de la secretaría solventar las dudas sobre los puntos del orden del día o poner en relación con quien puede informarle o asesorarle en el ministerio.

En los órdenes del día que se envían a las Comunidades Autónomas se suelen especificar los temas que se van a tratar, así como la hora y el lugar de reunión. A este respecto, las personas en-

entrevistadas señalan que el horario varía, pero que la mayoría de las reuniones se hacen en Madrid, aunque ha habido ocasiones en que las Comunidades Autónomas se han ofrecido a hacer de anfitrionas para que el ministro de turno y los representantes de las otras Comunidades Autónomas conozcan, de primera mano, los problemas del territorio. De hecho, hay consejeros que recuerdan haber propuesto salir de Madrid, porque creen que celebrar las reuniones en las Comunidades Autónomas facilita las relaciones interpersonales. Tal y como señala el entrevistado n.º 3:

Y eso sí que recuerdo haberlo propuesto. Decir: «Bueno, ¿por qué no nos reunimos fuera de Madrid?» Que tiene la enorme ventaja de que no estamos en el ministerio acogotados con otros temas. Por ejemplo, nos vamos a Valladolid, a Bilbao, a Zaragoza, a donde sea, porque eso permite cenar, charlar un poco, te tomas una copa... O sea, creo que sería muy bueno para la relación personal el hacer Conferencias Sectoriales fuera de Madrid (E03).

Otro aspecto que los consejeros 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. Sin embargo, tal y como señala la entrevistada n.º 2:

El reglamento de la Conferencia dice que los asuntos se llevarán bien preparados, tras haber sido debatidos en la Comisión General. Bueno, todo eso, en la última etapa que yo he vivido de Wert se ha visto vulnerado. Ni los asuntos habían sido debatidos convenientemente, ni siquiera en la Comisión General, ni había documentación disponible, ni cita diez días antes. (...) Íbamos a la Conferencia Sectorial sin haber sido informados. Casi, casi, ni teníamos documentación... El orden del día se había pasado con 48 o 72 horas (E02).

De todas formas, para una de las entrevistadas, es comprensible que las convocatorias se hagan con poca antelación, porque el ministerio correspondiente suele querer negociar o tratar los temas más conflictivos con las Comunidades Autónomas antes de que tengan lugar las Conferencias, para que no haya fricciones y estas sean exitosas. Tal y como señala el entrevistado n.º 11:

Bueno, las Conferencias Sectoriales creo recordar que se convocaban en muchas ocasiones con muy poco tiempo, puesto que los ministerios cerraban el orden del día con muy poca anticipación. Esto tiene una razón de fondo, y es que antes de la reunión de la Conferencia Sectorial había un trabajo de cocina que no era solamente técnico, sino que también era de tipo político; es decir, el ministerio de turno, lógicamente, quería que sus propuestas saliesen adelante, y para ello había una labor de comunicación previa con las Comunidades Autónomas. Contra lo que pueda parecer, no con las Comunidades Autónomas de la oposición, sino con las Comunidades Autónomas afines, para, por lo menos (...) tener el apoyo (...) de las consejerías propias. Y también el apoyo de las Comunidades Autónomas de signo nacionalista, con las cuales había que garantizar la no oposición, evitando los problemas que fundamentalmente afectaban o preocupaban a las Comunidades Autónomas nacionalistas, que era la posible invasión competencial y la reserva de sus propias competencias. Por tanto, las Comunidades Autónomas de la oposición, y yo en aquel momento era Comunidad Autónoma de la oposición, se quejaban de que los documentos y el material de trabajo llegaban muy tarde. Hay que tener presente que

había temas muy precocinados en los grupos de trabajo, en las comisiones preparatorias, pero había otros temas más conflictivos, más difíciles que llegaban con bastante demora (E11).

Sobre los temas tratados 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. Tal y como señala una de las personas que trabajan a nivel técnico en la organización de las Conferencias Sectoriales:

Efectivamente, sí, existe la posibilidad de incluir puntos que no se hayan tratado en la comisión preparatoria. Se hace con un carácter excepcional para respetar la función de la comisión preparatoria, y porque es muy importante el valor que desde el punto de vista técnico tiene la comisión. Por lo tanto, la comisión trabaja el tema técnicamente y lo eleva para su discusión política a la Conferencia Sectorial. Lógicamente, si hay algún punto que el ministro quiere incluir y considera que no se debe debatir en absoluto a nivel técnico porque es un tema de un carácter político evidente, incluye el punto directamente en el orden del día de la Conferencia Sectorial. Lo prevé el reglamento y es posible. El orden de día, de todas maneras, siempre lo fija el ministro, o sea que el ministro supervisa todos los temas y señala las cuestiones que quiere incluir (E07).

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. Tal y como señala el entrevistado n.º 7:

La posibilidad existe, y las Comunidades Autónomas pueden incluir temas en el orden del día, una vez que reciben el orden del día. Está previsto en el reglamento, tienen un plazo para proponer asuntos, pero no es habitual que ocurra. Lo normal es que la iniciativa la lleve el ministerio (E07).

Sobre todo los consejeros 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. Tal y como señala la entrevistada n.º 15:

Siempre se termina con un apartado de ruegos y preguntas. Que ese suele ser el apartado más abierto, porque ahí es donde se tratan los temas de actualidad que a lo mejor no ha dado tiempo a meter en el orden del día (E15).

La misma opinión muestra el entrevistado n.º 7:

Las Comunidades Autónomas aprovechan el apartado de ruegos y preguntas para exponer sus preocupaciones puntuales sobre un determinado asunto, y ahí el ministerio toma nota de esas preocupaciones y concierta una reunión posterior, y adopta la decisión que sea. Pero, formalmente, incluir punto en la Conferencia Sectorial es muy extraño. No, no ocurre (E07).

Un aspecto criticado por algunas de las personas entrevistadas es que los órdenes del día suelen incluir demasiados temas. Son excesivamente cargados, lo que alarga excesivamente las reuniones. Tal y como señala el entrevistado n.º 11:

A lo mejor, incluso, había dos tardes seguidas, por ejemplo, o dos mañanas seguidas ¿no? Sí, eran muy largas las Conferencias Sectoriales. Normalmente porque llegaban con un índice, con un orden del día muy cargado (E11).

En este mismo sentido, el entrevistado n.º 10 señala que en la época en la que fue consejera se hacían pocas Conferencias Sectoriales, por lo que cuando se convocaban los órdenes del día tenían demasiados temas:

Era muy tedioso. Era muy tedioso por varias cosas, primero porque se hacían pocas. Entonces, como se hacían pocas, cargaban las Conferencias Sectoriales de un elenco de temas que no iban a ningún sitio. (...) En aquella época todavía iba el papel corriendo de un lado a otro. Nos llegaban aproximadamente cinco kilos de papel (...) que no había manera de abordar (E10).

### 5.1.5. Órganos de preparación y apoyo

Cada Conferencia Sectorial aúna en torno a ella una serie de órganos de apoyo y colaboración que varían en número en función de cada una de ellas. Así, por ejemplo, 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>15</sup>.

Según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en 2012 existían 72 órganos de segundo nivel, de los cuales 24 son de contenido general y 48 de contenido especial. Bajo el concepto órgano de segundo nivel encontramos un espectro muy variado de organismos que se agrupan en Comisiones Sectoriales de contenido general, que preparan y conocen los asuntos que luego han de ser vistos en la Conferencia Sectorial, y aquellas otras Comisiones Sectoriales de contenido especial, que adquieren, según qué Conferencia, nombres diferentes como comisiones, reuniones de directores, comités, mesas de directores o grupos de trabajo. Estas segundas llevan a cabo un trabajo técnico y de un grado importante de especialización. Su composición comprende desde directores generales o niveles asimilados, hasta subdirectores y otros niveles administrativos. La Comisión Sectorial no es un órgano que aparezca regulado en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que quizá le permita un grado de mayor flexibilidad; por ejemplo, a la hora de establecer el rango de quienes participan en ellas. En el caso concreto de las tres Conferencias Sectoriales analizadas en este estudio tenemos lo siguiente:

15 Según datos recogidos en el Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales durante el año 2012. Disponible en: [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).

En el caso de Medio Ambiente, la Conferencia Sectorial cuenta con una Comisión Sectorial de Medio Ambiente<sup>16</sup> de carácter general, así como los siguientes órganos de contenido especial: Reunión de Directores Generales de Calidad y Evaluación Ambiental, Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza, Comité de Lucha contra los Incendios Forestales, Comisión de Asuntos Europeos y Comisión de Directores Generales Responsables de la Gestión del Agua.

En Educación existe también una Comisión Sectorial de Educación y una serie de Comisiones Sectoriales de carácter especial, entre las que se encuentran: la Comisión de Personal, la Comisión de Estadística Educativa, la Comisión de Programas Internacionales, la Comisión de Formación Profesional, la Comisión de Ordenación Académica, la Comisión de Centros Educativos. Según el estudio realizado por Arbós *et al.* (2009), el funcionamiento real de esta comisión preparatoria y de apoyo de la Conferencia Sectorial de Educación revela que va más allá de estas funciones tomando decisiones que en principio corresponderían a la Conferencia Sectorial.

En Sanidad, dentro del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, existe una Comisión Delegada de contenido general y 10 órganos de contenido especializado: Comisión de Salud Pública, Comisión de Trasplantes y Medicina Regenerativa, Comisión Científico-Técnica del Sistema Nacional de Salud; Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación; Comité de Designación de Centros, Servicios y de Unidades de Referencia del Sistema Nacional de Salud; Comisión Permanente de Farmacia, Comisión de Seguimiento del Fondo de Cohesión Sanitaria, Comisión contra la Violencia de Género, Comisión de Coordinación de la Inspección del Sistema Nacional de Salud y Comisión para Asuntos Relacionados con los Consejos Europeos.

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 estas se elabora en contacto con la secretaría de la Conferencia Sectorial. Su papel es trabajar desde un punto de vista técnico y elevar los asuntos para su discusión política a la Conferencia Sectorial:

Sí existe la posibilidad de incluir puntos que no se hayan tratado en la comisión preparatoria. Se hace con un carácter excepcional, para que la función de la comisión se respete, y porque ese valor técnico que tiene la comisión es muy importante. (...) Y también, lógicamente, si hay algún punto que el ministro quiere incluir y considera que no se debe debatir en absoluto a nivel técnico, porque es un tema de un carácter político evidente, se incluye directamente en el orden del día de la Conferencia Sectorial, y ya está. Lo prevé el reglamento y es posible. El orden de día, de todas maneras, finalmente siempre lo fija el ministro; o sea, que el ministro supervisa todos los temas, y decide las cuestiones que quiere incluir (E07).

16 El informe de seguimiento del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 2012 no la contempla. No obstante, desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se nos han proporcionado las actas de sus reuniones desde el 6 de marzo de 2012.

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.

No obstante, y según Colino (2012), es difícil conocer el funcionamiento real de estos órganos, fundamentalmente de los órganos más técnicos o grupos de trabajo, por la dificultad de contar con datos sobre sus reuniones y encuentros o existencia de actas<sup>17</sup>.

Wright señala como uno de los rasgos distintivos de las relaciones intergubernamentales las interacciones constantes entre el personal funcionario para el intercambio de información y opiniones. Como dice este autor, «los participantes en las relaciones intergubernamentales se preocupan, sobre todo, porque las cosas se hagan; es decir, por los arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios» (Wright, 1997: 81). Tal característica la vemos reflejada en el funcionamiento de estos órganos. A nivel sectorial, hay una continua dinámica de intercambio de información desde el momento mismo de la configuración del orden del día hasta que una vez elaborado este y comunicado a las Comunidades Autónomas, estas se ponen en contacto con la secretaría al objeto de recabar información o explicación de alguno de los puntos del orden del día, siendo esta la que en ocasiones deriva la solicitud hacia el área correspondiente del ministerio que le pueda informar adecuadamente desde un punto de vista técnico. También corresponden a la secretaría las relaciones con la prensa, para darle cierto alcance mediático, y la preparación de los medios audiovisuales y del protocolo. Finalmente, desde la secretaría se elabora el acta de las sesiones de la Comisión Sectorial.

En el caso específico de la Comisión Sectorial de Medio Ambiente respecto a la convocatoria y participación, esta comisión se reúne como mínimo una semana antes de la Conferencia Sectorial. Aunque el reglamento dice que es el secretario de Estado quien convoca y preside, normalmente delega esta función en una Dirección General. Según el reglamento, asisten por parte de las Comunidades Autónomas directores generales o cargos asimilados; no obstante, en ocasiones también asisten representantes que no tienen perfil político, sino técnico, como, por ejemplo, jefes de área.

Sobre la dinámica de las reuniones de esta Comisión Sectorial y una vez seguido el protocolo de orden de aprobación de estatutos para la ubicación de las Comunidades Autónomas, en primer lugar expone la presidencia de la comisión y a continuación se da la palabra a las Comunidades Autónomas, pretendiendo que sea una reunión participativa donde no hay ni tiempos ni orden en la intervención.

### 5.1.6. Toma de decisiones

Por lo que respecta al poder decisorio de las Conferencias Sectoriales, los consejeros de Eusko Alkartasuna (EA) y Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) son los más críticos. El hecho de que muchos de los temas que se tratan en las Conferencias tengan que ver con competencias ya

17 Para esta investigación hemos dispuesto de actas de la Comisión Sectorial de Medio Ambiente del año 2012.

transferidas a ambas autonomías, o que, en el caso de la Comunidad Autónoma Vasca, esta tenga su propio sistema de financiación (Concierto Económico), hace que los nacionalistas catalanes y vascos vean las reuniones de las Conferencias como inoperantes para la toma de decisiones. Para estos las Conferencias Sectoriales son meramente informativas. Tal y como señala la entrevistada n.º 10:

No se toman decisiones. En el momento que no hay decisión se convierte en un órgano de encuentro y colaboración. Quiero decir que es preceptivo que la Conferencia Sectorial informe. Bueno, pues... informa, pero ¿y qué? (E10).

Frente a los nacionalistas, la mayoría de los Consejeros del Partido Socialista Catalán, del Partido Socialista de Euskadi (PSC y PSE) y del Partido Popular (PP) creen que las Conferencias Sectoriales permiten adoptar decisiones comunes entre las instituciones autonómicas y las estatales. Para estos no hay otra posibilidad para que los gestores políticos de las Comunidades y del Estado se reúnan, negocien y tomen decisiones, por lo que si no existieran habría que inventarlas. Tal y como señala la entrevistada n.º 7:

Yo las veo como un órgano que tiene su interés, que funcionan de manera correcta. Siempre todo es susceptible de mejora, evidentemente, pero creo que hacen su papel y que permiten adoptar decisiones a un nivel muy alto. (...) Permiten tomar posiciones comunes en temas de muchísima trascendencia (E07).

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. Tal y como señala la entrevistada n.º 6:

Normalmente se expone el punto, y lo que habla el reglamento es de elevar los temas a la Conferencia, y pasan como informados, o aprobados, o rechazados... Informados no requiere votación, simplemente es exponerlo. No obstante, en el acta se recoge la intervención de cada Comunidad que quiera intervenir. Y si es aprobado, de alguna manera, lo es por mayoría normalmente (E06).

Los temas son presentados por el ministro, se debaten y, si no hay grandes discrepancias, el acta señala que han sido aprobados. De hecho, la mayoría de los consejeros entrevistados no recuerdan que hayan votado. 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. Tal y como señala el entrevistado n.º 3:

Yo creo que no había votación. Es decir, las distintas Comunidades opinaban, si querían, lógicamente, de la ley. Interveníamos prácticamente todos. Y yo no recuerdo que se votase (E03).

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. Tal y como señala la entrevistada n.º 6:

Un tema de reparto de fondos, por ejemplo, en el capítulo 7, una transferencia de capital entre comunidades: en alguna ocasión se ha dado el caso de que ha habido diferencia de criterios entre Andalucía y Castilla-La Mancha en la comisión, y llegada la Conferencia se liman posturas (E06).

Cuando no ha sido posible resolver el problema en la comisión y hay grandes discrepancias en la reunión de la Conferencia, se toma la decisión, y luego se intentan solucionar los problemas a posteriori. En estos casos, el acta señala que se ha tomado la decisión por mayoría, aunque luego se recogen las discrepancias de las Comunidades. Tal y como señala la entrevistada n.º 7:

Las decisiones digamos que se toman de manera consensuada. Es decir, que se intenta incluir en la posición de la Administración del Estado los matices o las sugerencias que puedan hacer las Comunidades Autónomas. En el caso de decisiones, por ejemplo, de territorialización de fondos, lo normal es que se adopten por mayoría de todos, por el voto afirmativo de todos los presentes. No es habitual que una territorialización de fondos se paralice por un voto en contra. Normalmente, esas cuestiones se solucionan *a posteriori*. Es decir, si hay alguna cuestión muy técnica que no se ha tenido en cuenta, pues se intenta corregirla para el siguiente acuerdo. Como son reuniones que se producen a lo largo del tiempo, con cierta periodicidad a lo largo del año, pues en la siguiente reunión se trata de corregir el error o lo que se haya detectado por parte de la Comunidad Autónoma. Y en alguna ocasión se producen votos en contra de alguna Comunidad Autónoma, unas veces por unas cuestiones técnicas, otras veces por cuestiones políticas, lógicamente. Entonces en esos casos la discrepancia se recoge en el acta de la Conferencia Sectorial (E07).

Ahondando en la idea anterior, las personas que participan en las Conferencias Sectoriales son conscientes de que, independientemente de las discrepancias que puedan mostrar los consejeros, la última palabra la tiene el ministerio. Tal y como señala la entrevistada n.º 7:

El ministerio quiere elaborar una normativa concreta. A tal fin lo somete a debate de la Conferencia Sectorial para recoger las cuestiones técnicas o políticas que quieran proponer las Comunidades Autónomas. ¿Qué ocurre si una Comunidad Autónoma no está de acuerdo en una determinada cuestión? Si el ministerio *a posteriori* elabora su normativa, la normativa sí será de aplicación para esa Comunidad Autónoma. Es decir, hay un debate técnico previo, pero si el ministerio tiene competencia para elaborar una normativa básica la elaborará aunque tenga alguna discrepancia con alguna Comunidad Autónoma y, obviamente, será de aplicación en esa Comunidad Autónoma. No ocurriría así con un tema que no esté recogido en una norma. Por ejemplo, una territorialización de fondos (07).

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. Por una parte, se critica el hecho de que no se vote en las reuniones de las Conferencias. De acuerdo con el entrevistado n.º 8:

No se votaba nunca, yo nunca vi una votación, eran más bien posicionamientos de... si hubiera habido una votación, claro, la perdían los consejeros, porque el Gobierno central tenía

17. Y esto siempre se había criticado, y lo habíamos escrito, y lo habíamos dicho, que esto no acababa de funcionar (E08).

En este sentido, algunos consejeros señalan que en muchos temas les hubiera gustado votar, para que afloraran los distintos puntos de vista y para que las discrepancias no se diluyeran en la discusión. Tal y como señala el entrevistado n.º 12:

Yo habría preferido que hubiera un reglamento que nos permitiera votar y que las Comunidades Autónomas pudieran expresar su posición, a favor o en contra; antes que buscar consensos que a veces no contentaban a todos... Tú exponías tu opinión, que quedaba más o menos diluida en el marco del debate, y el secretario de Estado o la secretaria de Estado decía: «Bueno, pues ya veremos cómo podemos recoger la opinión de Cataluña o la opinión de Canarias o la opinión del País Vasco, y bla bla». Y entonces se recogía más o menos alguna cosa que se había dicho, pero que no era suficiente. Cuando llegaba el borrador nuevo de decreto, o de real decreto, tenías que hacer otro documento diciendo: «No es esto lo que yo quería decir. En realidad se ha recogido mal lo que dije». Entonces nos encontrábamos con ida y vuelta de documentos, vuelta e ida. (...) Esta era la toma de decisiones en general (E12).

Es más, el hecho de que no se vote y de que las decisiones se tomen por asentimiento de los consejeros hace que las decisiones no sean verdaderamente consensuadas. Tal y como señala el entrevistado n.º 14:

No existe en el Consejo Interterritorial un proceso organizado de toma de decisión. Hay como una especie de exceso de velocidad que se interpreta, normalmente, como un intento de control y mando desde el ministerio. Por lo tanto, el potencial de las Conferencias Sectoriales, en el caso de Sanidad, en teoría, es muy grande, pero no está resultando lo eficaz que debería ser. (...) Es fácil de ver cómo se han tomado las decisiones en los años en los que yo he estado de consejero: las decisiones no eran realmente consensuales entre consejeros, ministros, etcétera. (...) Por lo tanto, yo creo que tenemos un problema de proceso y no solo de tipo político, sino también de tipo técnico, porque el propio proceso de reunión no está bien concebido. Si a eso le añades una dinámica política tensionada entre gente que va allí y un ministro o ministra que intenta reagrupar voluntades, pues... hay demasiadas cosas en el cóctel para que no funcione (E14).

En este sentido, algunos consejeros 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. Tal y como señala el entrevistado n.º 14:

Las decisiones se tomaban por consenso y, por tanto, había un porcentaje de cuestiones en las que tú podías convencer al ministerio o al resto de colegas que era interesante que se hicieran determinados cambios... que se introdujeran determinados elementos. Esto tenía pros y contras; es decir (...) esto comportaba que el consenso fuera bueno, por una parte, porque conseguías introducir algunas cosas, y fuera malo, por otra, porque nunca conseguías introducirlas correctamente (E14).

Otro aspecto criticado sobre la toma de decisiones es el hecho de que los consejeros 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 en función de los intereses de su autonomía. Tal y como señala el entrevistado n.º 9:

En aquel momento gobernaba el Partido Socialista, y además era prácticamente mayoritario en el conjunto de las Comunidades Autónomas. Pero, en general, el Partido Popular iba en bloque, es decir, normalmente cuando había alguna cuestión a la que querían oponerse se oponían en bloque. Es decir, no era un proceso operativo. Allí no se representaba a la Comunidad de Madrid o a la Comunidad Valenciana, allí se iba a poner una serie de objeciones de carácter político, no territorial... Por otro lado, pasaba lo mismo con el PSOE, porque las Comunidades del PSOE apoyaban indiscriminadamente los planteamientos ministeriales, más allá de que favorecieran o no sus propios planteamientos o su Comunidad (E09).

Una de las consecuencias de que las posiciones frente a los temas se determinen en función del color político es que limita el debate y desnaturaliza el funcionamiento de las Conferencias. Tal y como señala la entrevistada n.º 2:

Lo que más ha desnaturalizado la Conferencia en los últimos tiempos es que las Comunidades del Partido Popular llevaban consigna prefijada, con lo cual el debate estaba muy condicionado, muy limitado, por los prejuicios políticos que llevaba cada una de las personas. El pactar los temas previamente por objetivos partidarios o partidistas desaloja a la educación del ámbito propio en el que tiene que desarrollarse, y este es el problema. Nosotros íbamos a la Conferencia con la idea de debatir determinadas cuestiones, que ya le íbamos presentando al ministro, y allí te encontrabas con que tenías un muro de piedra de consejeros de las Comunidades del Partido Popular que previamente ya se habían encontrado y habían decidido qué contestar a cada una de las cosas. Eso, ciertamente, anula el debate, lo perjudicaba y, además, hace que la Conferencia Sectorial no cumpla con los objetivos para los que fue creada (E02).

Para mejorar la toma de decisiones en las Conferencias y evitar todos los problemas que surgen de la búsqueda de falsos consensos y de planteamientos partidistas, algún consejero propone dar mayor autonomía a las Conferencias. Tal y como señala el entrevistado n.º 12:

Yo propondría una independencia mayor de la Conferencia con respecto del ministerio. (...) Naturalmente, la Conferencia dependerá mucho de las iniciativas del ministerio, en el sentido de que la iniciativa legislativa, la iniciativa normativa, que necesariamente tiene que pasar por la Conferencia, es del ministerio. (...) Pero si se quiere trabajar en serio hacia fórmulas verdaderas de cooperación, intentaría darle una posibilidad de trabajo autónomo, de trabajo propio, de iniciativa. (...) Es decir, que la Conferencia tuviera algún elemento propio, de personalidad propia que le diera sentido a esta cooperación; si no, en fin, se hace la escenificación y ya está (E12).

## 5.2. 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.

En este apartado analizaremos las valoraciones y las percepciones que nuestros interlocutores han expresado sobre estos componentes. El orden en que se tratan pretende reflejar la importancia que los entrevistados, en nuestra opinión, les han otorgado.

### 5.2.1. Rasgos ideológicos

En los análisis que las personas entrevistadas realizan sobre el funcionamiento de las Conferencias destacan dos componentes 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.

#### A) Concepciones sobre la organización territorial

Apuntábamos como hipótesis de trabajo que existen percepciones diferentes sobre 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.

Vamos a ver, yo creo que las Conferencias Sectoriales son un instrumento que se ha creado a través, o para una coordinación de... Una situación proveniente después de la LOAPA, por llamarlo de alguna forma. Ocurre que, en definitiva, son elementos de homogenización del sistema político (E01).

Según los interlocutores críticos, esta concepción del Estado de las Autonomías se abre paso apoyada en una práctica institucional y en una cultura política hegemónicas que la conciben como una manera cuasi natural de estructuración política.

El Estado es la suma de altos funcionarios, que son los que expresan la permanencia, la continuidad del Estado, esos subdirectores de todos los... profesionales, digamos, más grandes partidos. Los ministros le ponen un acento personal que a veces añade y a veces compensa. (...) Para nosotros, por ejemplo, la persona que más representaba al Estado era una ciudadana del País Vasco, socialista. Tan socialista que no podía entender nada que no fuera eso. Era el Estado y su capacidad de intervención y de función igualadora (E04).

En otro momento el entrevistado continúa:

Muchas veces lo que realmente es el Estado es mucho más la Administración y los altos funcionarios permanentes que no los propios cargos políticos. Influyen las personas, pero no tanto. Hombre, realmente sí... el gobierno de un partido en relación a otro, seguramente. En eso no tengo la misma experiencia. Seguro que influyen también efectos de distinción entre unos periodos y otros. Pero yo creo que tienen más valores grandes de... continuidad a partir de unos esquemas de un mundo normativo y de una cultura de Estado determinado que en ese sentido es compartida por las dos grandes fuerzas y expresada por ese *establishment* de altos funcionarios (E04).

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 el que la Administración central, por medio del ministerio correspondiente, adquiere una posición privilegiada.

Vamos a ver, el problema del liderazgo es, por supuesto, que la personalidad de cada uno tiene mucha importancia, pero más importancia todavía tiene, digamos, el hecho de que, normalmente, la capacidad de propuesta procede siempre del ministerio. (...) Por tanto, el liderazgo era un liderazgo prácticamente absoluto por parte del ministerio. No tanto, también, por la personalidad de los ministros de turno, sino porque realmente, es decir, había, digamos, toda una serie de materias que eran las que tenían que ver con la Conferencia Sectorial, en la que realmente la única capacidad de iniciativa procedía del ministerio de turno (E11).

El dilema que hay es que el comportamiento no es el comportamiento de un país descentralizado, no es un país, llamémosle, federal. Yo he estado la mitad del tiempo con el PSOE yendo a esto en Madrid, con el PSOE en el Gobierno... y luego casi dos años con el PP. (...) El comportamiento es igual, es un comportamiento como intento de establecer una jerarquía, y yo ministra, ministro, establezco una jerarquía con las Comunidades Autónomas y lo hago a través de estas Conferencias Sectoriales (E14).

Una jerarquización que puede presentarse, tal y como apuntábamos, como cuasi natural debido a su presencia cultural e ideológicamente hegemónica.

Y luego, en fin, aparece también el fenómeno que confirma eso y esas mismas reflexiones, pero con un contenido aparentemente positivo, pero no menos negador (...) en términos de estructura federal auténtica y de respeto a las Comunidades Autónomas. (...) Son las iniciativas bienintencionadas, como la del pacto educativo que promocionó el ministro Gabilondo. Porque en ese concepto, que puede, es también otra forma de expresar esa voluntad de consenso básico, etcétera. Pero se acababa expresando una invasión competencial explícita y una consideración de fondo. Es decir, aquí el único Gobierno es el central. El resto son Administraciones delegadas que llevan las competencias tasadas. Pero no por maldad ni por... Es por pura respiración, digamos, ¿eh? Incluso, con la mejor intención, ¿no? «Vamos a hacer algo interesante. Vamos a compartir» (E04).

Por el contrario, y desde un punto de vista favorable a la realidad arriba dibujada, uno de nuestros entrevistados se expresa de forma elocuente:

A ver, ahora voy a ser políticamente incorrecto: en temas como educación y sanidad, creo que se ha ido demasiado lejos en la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Y el resultado es que hay un riesgo de que personas que viven en distintas regiones de España no reciban servicios homogéneos. Un riesgo importante, grave... Ni reciban servicios homogéneos ni estén recibiendo una educación común, por poner un ejemplo. Por eso, una de las ideas de la LOMCE es garantizar unos contenidos comunes a través de las materias troncales. Entonces, bueno, habrá quien opina... Si usted ahora pregunta a los parlamentarios aquí, de CIU o del PNV, pues le dirán lo contrario. Pero sinceramente, creo que se nos ha ido la mano. Se nos ha ido la mano y en otros países no tienen tanto (E03).

Hay que resaltar que los reglamentos de las Conferencias analizadas no establecían un esquema concreto de relaciones entre sus miembros y podrían haberse abierto a formas alternativas a la que se ha impuesto. De hecho, actores entrevistados en este trabajo, exconsejeros del Partit dels Socialistes de Catalunya, de Iniciativa per Catalunya y del Gobierno del Partido Socialista de Euskadi, se muestran favorables a un sistema organizativo multilateral de tipo federal. Uno de ellos esboza así su modelo de Conferencia:

Y, en cambio, ofrece alguna cosa que estuvimos en condiciones de iniciar en sentido positivo, que es la capacidad de relación transversal en términos horizontales. La parte que se encuentra más a faltar en la Conferencia Sectorial Federal sería la capacidad de las propias partes, propias partes de esa federación, para entenderse entre ellas. De manera que sigue, sí... Aquello se pretendía sí... y yo creo que se consigue por parte del Estado que siga siendo una estructura «uno a muchos», ¿eh?, más que una transversalidad que luego tiene un resultado también. Y es un poco el modelo de las Conferencias Sectoriales alemanas (E04).

Y dibuja de esta manera su proyecto de Conferencia:

La Conferencia acaba siendo solo, estrictamente, el contenedor formal de unas conversaciones entre partidos que de alguna manera se trasladan allí y... Bueno, nosotros nos resistíamos a ese papel: «No, no. Es la Conferencia Sectorial la que debe trabajar y dar un fondo a propuestas. Y establecer grupos de trabajo que avancen. Y luego ya explicaremos a quien corresponda». (...) Pero vuelve a ser, yo creo, la manifestación de una dificultad conceptual para asimilar desde el Estado lo que es, y desde los grandes partidos, lo que significaría teóricamente la cultura federal. Si quisiéramos añadir elementos de confederalismo, como en mi caso debería, pues entonces ya la distancia es... Es decir, no solo de bilateralidad conflictiva, sino de bilateralidad institucional reconocida, etc. (E04).

Otro de los entrevistados coincide en la propuesta:

Sí, yo propondría una independencia mayor de la Conferencia con respecto del ministerio. (...) Pero si se quiere trabajar en serio hacia fórmulas verdaderas de cooperación, hacia fórmulas de este tipo, intentaría darle una posibilidad de trabajo autónomo, de trabajo propio, de iniciativa. Que tuviera una cierta iniciativa. Y que incluso de ella dependieran elementos, yo qué sé, como institutos de evaluación, por ejemplo, ¿no? O sea, elementos, digamos, transversales a todas las Comunidades. Que dependiera la estadística, o la información en general. Es decir,

que la Conferencia tuviera algún elemento propio, de personalidad propia, que le diera sentido a esta cooperación. Evolucionaría hacia allí. No creo que vaya hacia allí ahora, ¿eh? (E12).

Estos actores defienden desde su interpretación federalizante del Estado de las Autonomías la participación en las Conferencias analizadas:

Nosotros nos quedábamos, es decir, nosotros teníamos (y sigo pensando que era lo correcto) una actitud proactiva, de ser parte de esa Conferencia y tratar de añadir o de definir, o de ganar, ¿no? En el sentido de convencer o de... Bueno, claro, también yo creo que es un reflejo de otras cuestiones reales, de autonomía reconocida y de capacidad de gestión económica, etc. El País Vasco no necesitaba ese grado de presencia y de intervención. Por lo tanto, muy explícitamente se lo miraba todo desde una cierta distancia benevolente. Vamos, digamos, a mí no (E04).

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.

Si todosuviésemos el mismo nivel competencial, las mismas voluntades de autogobierno, los mismos problemas o atención a diferentes cosas, como los que tenemos lenguas propias... Pero no, es que hay casos que no tienen esa situación. Por lo tanto, a mí no me parece que las Conferencias Sectoriales sean el instrumento para una coordinación. Que haya que tener en un Estado una determinada coordinación para fijar, no sé, los elementos básicos puros, todavía, pero yo vuelvo a plantear que nuestra referencia tiene que ser la bilateral (E01).

La evaluación que este entrevistado realiza del funcionamiento de las Conferencias concuerda con su actitud hacia la participación en ellas:

Tenía una visión un tanto defensiva, por llamarlo de alguna forma, respecto a las Conferencias Sectoriales. Precisamente por la razón que he aducido antes, porque eso, de alguna forma, no sé si debilitaba, pero no teníamos las mismas competencias nosotros que otras autonomías, y muchas veces, el Gobierno central utilizaba las Conferencias Sectoriales para ir homogeneizando los diferentes sistemas educativos. Y, ante eso, nuestra postura suele ser, un tanto, de una cierta prevención, a ver qué es lo que iba a pasar, lo que nos iban a presentar. Esa era un poco la postura (E01).

En relación con las Conferencias de Educación, bueno yo... Había una especie de... Por lo menos mi posición al respecto era no ir a las Conferencias de Educación, salvo... Siempre mandaba, siempre enviábamos a algún representante evidentemente, salvo que fuera algo de mucho peso, de mucho peso político (E01).

En resumen, a través de sus declaraciones los entrevistados 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 como 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.

### B) Alineamiento partidista

Tal y como se ha señalado en el apartado relativo a la toma de decisiones, los informantes coinciden en el papel fundamental que el alineamiento partidista va a jugar en la toma de decisiones que se da 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 configuración 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 confirma otra de las hipótesis que habíamos planteado: 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.

Como podemos observar en las entrevistas, sea cual sea la adscripción partidista de los consultados el grado de coincidencia en el diagnóstico es significativa.

Antes de la reunión de la Conferencia Sectorial había un trabajo de cocina que no solamente era técnico, sino que también era político. El ministerio de turno, lógicamente, quería que sus propuestas saliesen adelante, y para ello había una labor de comunicación previa con las Comunidades Autónomas, fundamentalmente (...) con las Comunidades Autónomas afines para tener el apoyo de las comisiones, de las Conferencias, de las consejerías propias (E11).

El perfil ideológico es importante. De hecho, básicamente, las Comunidades socialistas se encontraban antes para hablar de cómo afrontar el tema; las Comunidades del PP también. A la Conferencia se iba con la decisión tomada y, por tanto, en la Conferencia se escenificaba la discrepancia o el acuerdo (E12).

Primero convocaban a los consejeros del Partido Socialista y yo era casi el único no de partido formal ahí, pero básicamente te convocan allí, vas allí y te explican esto. Entonces: «Mañana vais a discutir esto en Consejo Interterritorial, entonces lo vamos a explicar antes». (...) El Partido Popular hacía lo mismo con la gente del Partido Popular. Por lo tanto, intentaban... se preestablecían unos bloques de discusión, cosa que no es sano porque muchos de esos temas tampoco deberían tener un carácter tan político y deberían ser una discusión bastante técnica, pero se politizaba. (...) A lo que voy, imperaba la disciplina de partido *versus* una conversación que yo creo que debería haber sido cada vez más técnica (E14).

Y es que cuando hablábamos con Comunidades de Gobierno socialista éramos capaces de identificar novedad, reforma, iniciativa compartida y criterio. Pero cuando lo habíamos de contrastar con el partido, igual o peor que con el Gobierno, digamos. Teníamos unos debates en Ferraz... Una cosa tremenda, ¿eh? Nosotros acabábamos, de algún modo, defendiendo al ministro y a esto. Porque el ministro había acabado más o menos entendiendo de lo que se le hablaba. Acabamos defendiéndolo del propio partido y de su estructura orgánica (E04).

Yo, por esto te digo, que a la Conferencia se iba con la decisión tomada y, por tanto, en la Conferencia se escenificaba la discrepancia o el acuerdo. O sea, si en un decreto, en una cuestión cualquiera, digamos, la discrepancia entre una Comunidad y el ministerio podía estar en un 50% o un 70% de problemas o de discrepancias, desde la Comisión General tú podías llegar a resolver pues hasta un 80%. Y quedaba un 20% de cuestiones en donde la discrepancia continuaba. Naturalmente, lo que pasaba en la Conferencia era escenificar el 20% de discrepancia por dos razones. Primero, porque realmente había discrepancia y, segundo, porque era en donde, digamos, la política partidista era más presente. Es decir, no podía ser que un consejero del Partido Popular estuviera en contra de otra opinión de otro consejero del Partido Popular. No podía ser que un consejero del Partido Socialista estuviera en contra... frontalmente, de la posición del ministerio, también socialista, ¿no? Por lo tanto, esto era un elemento de escenificación que, de alguna manera, incrementaba o acrecentaba esta situación. Y, por tanto, en la Conferencia prácticamente había o el elogio o la descalificación (E12).

En los fragmentos que hemos seleccionado 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.

### 5.2.2. Liderazgo personal

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) Habilidades sociales: capacidad de diálogo y empatía

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 interesante 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.

Yo creo que en todas las cosas, pero en la política una de las cosas que yo siempre he pensado que es un elemento fundamental, es el factor humano, la capacidad de relación o el tratar de entender al otro. Me parece que es un factor importantísimo, y creo que da resultados políticos. Porque no es lo mismo estar negociando con alguien sin poderle mirar a los ojos o mirándole como si fuese un enemigo, a estar hablando con alguien que dices: «Bueno pensamos de distinta forma, pero a ver si podemos llegar a un determinado nivel de acuerdo, etcétera». A mí eso me parece fundamental. Ahí como en los otros aspectos de la política, ¿eh? En la política interna también»... «Si no hay una cierta empatía entre quienes están en un proceso de negociación, difícilmente se puede llegar a acuerdos, cuando hay... hay muchas dificultades, pero se allana, se allana el camino, por llamarlo de alguna forma, ¿no?»(E01).

Posteriormente el mismo informante calibra el peso de los elementos que estamos describiendo.

Sin duda la política, la política, sí. Tú te debes a lo que te debes, te puedes llevar muy bien y puedes ir a cenar juntos pero si... lo cual no está nada mal pero... cada uno tiene que defender, bueno por supuesto, ¡madre mía! (E01)

En el mismo sentido otro informante afirma:

Ha habido momentos, aquí de nuevo entra el factor humano, entra la personalidad, el carácter que pueda tener el que más manda en la Conferencia Sectorial, es decir, el que la dirige, el ministro o la ministra. Si tú tienes un carácter dialogante y vas genuinamente a escuchar, incluso la discrepancia, para ver si la puedes integrar, entonces tiene mucho valor. Si lo que vas es a pasar un rodillo porque tienes mayoría absoluta... entonces, carece de valor (E02).

Apuntando a lo que recogíamos en el párrafo introductorio de este apartado 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.

En la Comisión General un porcentaje importante. O sea, la habilidad, el buen trato, el buen rollo, la capacidad de convencimiento, todas estas cosas yo creo que son muy importantes. En ámbitos en donde el consenso es lo que estás buscando. Y por tanto, a partir de unas posiciones en principio diferenciadas sobre el papel, la única cosa que puedes hacer es tener una capacidad de convencimiento,... o crear una incomodidad suficiente en el otro para que te diga que no. Por tanto, el factor... Alejandro Tiana, por ejemplo, que fue el presidente de la Comisión General durante mucho tiempo, es un tipo con unas habilidades humanas importantes y con un carácter nada duro, por tanto no encrespaba el debate y conseguía llegar a acuerdos interesantes. Claro, ¿qué sería, un 20%, un 30%? Bueno, pues es mucho, ¿no? ... Y además, en una época determinada, en la Comisión General tuvimos muy buen rollo (E12).

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.

## **B) Perfil formativo y profesional**

Finalmente, según las informaciones recogidas, estamos ante otro elemento que conforma la capacidad de liderazgo personal. Nos referimos a la relación profesional que los responsables y miembros de las Conferencias han mantenido con los ámbitos en los que van a desarrollar su función. La experiencia profesional, la trayectoria laboral y el conocimiento del sector son aspectos considerados importantes a la hora de evaluar las capacidades y el rendimiento de los miembros de las Conferencias, y muy especialmente de la presidencia.

Dos informantes se expresan de esta forma sobre algunas de las presidencias que ha tenido la Conferencia de Medio Ambiente.

Su personalidad, su trayectoria, su mundo de relaciones, de relaciones con los grandes ecologistas, quiero decir, que se notaba otra... no tenía nada que ver. ¿Eso tenía reflejo en la Conferencia

como tal? Tenía reflejo yo creo que en... en su voluntad de que aquello funcionara un poco mejor, ¿no? Yo creo que ella sí tenía la firme voluntad de que eso funcionara mejor (E10).

Es decir, yo diferencio claramente en el caso de las Conferencias Sectoriales de Medio Ambiente tres etapas. Es decir, la etapa con Cristina Narbona, en la cual realmente yo creo que había un trabajo colectivo donde las comisiones previas de trabajo yo creo que trabajaban realmente, donde había una apertura real y una voluntad real de incorporar aquellas cuestiones que se planteaban; y en este caso Narbona se apoyaba mucho en Cataluña, porque entre otras cosas entendía que era una de las Comunidades más avanzadas en planteamientos de todo tipo de medio ambiente. A lo que fue posteriormente planteamientos mucho más burocráticos en el caso de Espinosa, y luego ya no puedo opinar casi ni de Rosa Aguilar porque entre otras cosas solo tuve una Conferencia Sectorial con ella (E09).

La ausencia de experiencia y la falta de especialización serán, a su vez, valoradas negativamente especialmente por parte de actores con un marcado perfil técnico.

A nadie se le ocurriría nombrar en economía a alguien que no tiene ni idea de economía, ¿me entiendes? Entonces aquí da la sensación luego de incompetencia, de incapacidad en muchos casos. Y esa incapacidad es muy importante, porque el sector la nota enseguida. Y entonces la gente está distanciada del tema (E14).

Y, entonces, cuando pusieron a Celia Villalobos, pues esta mujer venía de ser... Era alcaldesa de Málaga, y no tenía ni idea de sanidad; o sea, un desastre (E08).

Es verdad también que, claro, yo suelo decir: «El sistema educativo en este momento vive tiempos muy desventurados. Está, o en manos de mercaderes, como Wert, o en manos de burócratas. El proyecto... aquí en este momento también no se sabe cuál es ¿eh?». Entonces Wert no era un hombre de educación, no entendía nada, no sabía nada (E02).

La referencia a la importancia de la cualificación profesional de los miembros de la Conferencia, especialmente de su presidencia, reflejada en los fragmentos seleccionados en este apartado, no puede entenderse, en nuestra opinión, sin encadenarla a la idea de la capacidad de liderazgo de carácter técnico que sustentan precisamente quienes presentan un perfil más técnico. La visibilización de la cualificación en la figura del ministro o, en menor medida, de los consejeros en las declaraciones de nuestros informantes se expresa de modo muy claro.

Yo creo que hay gente que no es del sector y les nombran consejero, consejera, ministra... sin ser del sector, y en este caso es un fenómeno absolutamente extraordinario. Que los presidentes del país, sea Zapatero, sea Rajoy, sea el que sea, los nacionalistas o el que sea, con algo que va a suponer en una Comunidad Autónoma entre el 35 y el 40% de su gasto, y a nivel nacional que sea... Pues te puedes imaginar que tiene que ver con más de medio millón de funcionarios a nivel de España, de médicos y tal, casi 600.000, que tiene una importancia social como la tiene nombran mal. Eso... para mí es extraordinario cuando lo veo comparado a... Tengo un pie en los Estados Unidos y una serie de cosas en Europa, y lo comparo en otros países y no se me ocurre un país que nombra tan mal. «A ver, ¿ahora qué hace falta, un hombre, una mujer? Venga, pues nombro a fulano de tal»; «Ya, pero no sabe nada de eso»; «Ya, pero bueno, ¿y qué? Pues ya se enterará». Pues no. Lo que pasa en sanidad es que no te

enteras, porque es muy complejo el sector y tardas... Pues si tienes una curva de aprendizaje muy rápida pues puede que te... Entonces, puede que aprendas al tercer año y luego ya estás en elecciones (E14).

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.

A modo de resumen, según la información aportada por nuestros interlocutores, la vertebración de las Conferencias Sectoriales sobre un liderazgo institucional dirigido desde los ministerios tiene diversas implicaciones: la anulación de la dimensión territorial de la distribución del poder como elemento articulador de la dinámica de las Conferencias; el reforzamiento del alineamiento y la confrontación de carácter partidista, fundamentalmente establecidos sobre el eje Gobierno-oposición; y la ausencia, en gran medida, de liderazgos de tipo personal basados en la trayectoria profesional o en las capacidades de diálogo y de dirección.



**CAPÍTULO 6****ANÁLISIS DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES DE MEDIO AMBIENTE Y EDUCACIÓN. TEMAS Y DINÁMICAS DE LAS SESIONES**

A continuación analizaremos la dinámica de las reuniones de la Conferencias Sectoriales de Medio Ambiente y de Educación atendiendo al contenido de las actas recogidas tras su celebración.<sup>18</sup> Para facilitar la exposición, trazaremos en primer lugar los datos relativos a la Conferencia de Medio Ambiente para, posteriormente, hacer lo propio con la de Educación. En cualquier caso, la secuencia del análisis será idéntica, describiendo en primer lugar la duración de sus sesiones para examinar posteriormente los puntos del orden del día en función de su contenido.

Para ello, hemos diseñado un esquema de análisis propio, compuesto de una serie de categorías a partir de las cuales hemos registrado y clasificado la totalidad de los puntos de los órdenes del día recogidos en las actas emitidas durante el periodo estudiado. Este esquema ha sido ya desarrollado en la parte metodológica, por lo que aquí solamente recordaremos que clasifica los distintos puntos según las categorías de fecha, tema de política sectorial, actor proponente, objeto, naturaleza, objetivo, nivel de conflicto planteado y número de Comunidades Autónomas intervinientes. Ello nos ha permitido obtener unos datos que expondremos a continuación a fin de caracterizar de una manera más precisa cómo han funcionado las sesiones de ambas Conferencias, qué tipo de cuestiones se han debatido en ellas y qué nivel de participación han concitado por parte de sus diferentes miembros.

## 6.1. Funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente

### 6.1.1. Duración de las reuniones

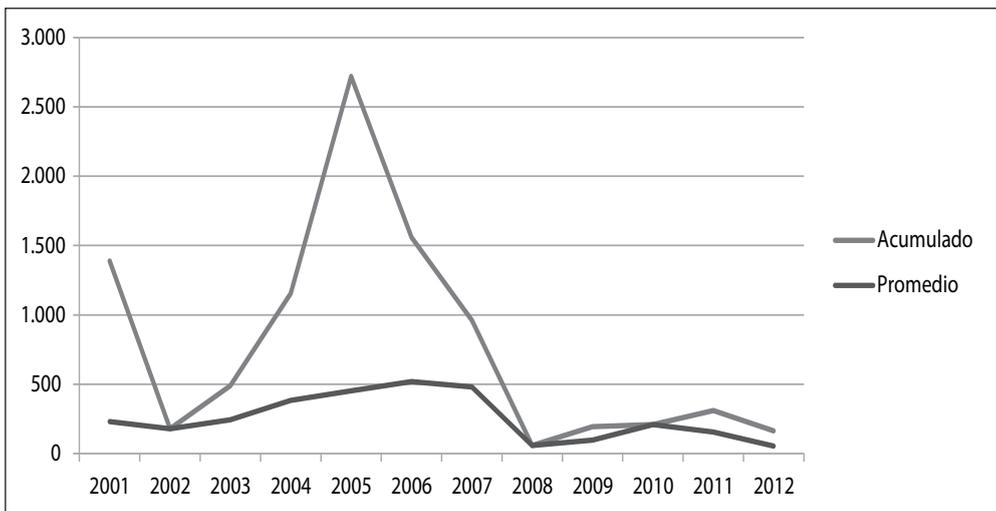
Para computar la duración de las reuniones hemos atendido a los datos que aparecen en las propias actas, donde comúnmente se hace constar la hora de comienzo y de final de las reuniones<sup>19</sup>.

- 18 Como ya se mencionó en la parte metodológica, solo hemos podido trazar este análisis sobre estas dos Conferencias, por cuanto no hemos tenido acceso a las actas del Consejo Interterritorial de Salud, a pesar de haberlas solicitado en repetidas ocasiones
- 19 En una de las 31 reuniones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente que se celebran en el periodo 2001-2012 no aparece la hora de final (en concreto la del día 2 de octubre de 2003), por lo que hemos optado por sacarla de nuestro cálculo y computar los minutos de las otras 30 reuniones restantes.

Siendo así, la duración media de estos encuentros en la Conferencia de Medio Ambiente es apenas superior a las cuatro horas (246 minutos), variando de manera acusada según las legislaturas y los diferentes liderazgos. Si se toma en cuenta el Gráfico 6.1, podemos observar que tanto la duración acumulada, es decir, la cantidad absoluta de minutos de duración por cada uno de los años analizados, como la duración promedio de esos mismos años fluctúa considerablemente.

En este sentido, el año del periodo examinado al que más tiempo en términos absolutos se dedica a las reuniones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente es 2005, durante el mandato de Cristina Narbona en el Ministerio de Medio Ambiente, sumando un total de 2.720 en el total de las seis Conferencias que se organizaron. Si analizamos el promedio, hallamos que fue también durante el mismo mandato cuando se celebraron las reuniones más largas: en concreto, en el año 2006 las tres que se organizaron dieron un promedio de más de seis horas y media (520 minutos) y en 2007 las dos celebradas estuvieron justo en las seis horas (480 minutos).

**Gráfico 6.1. Duración de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (minutos por año).**



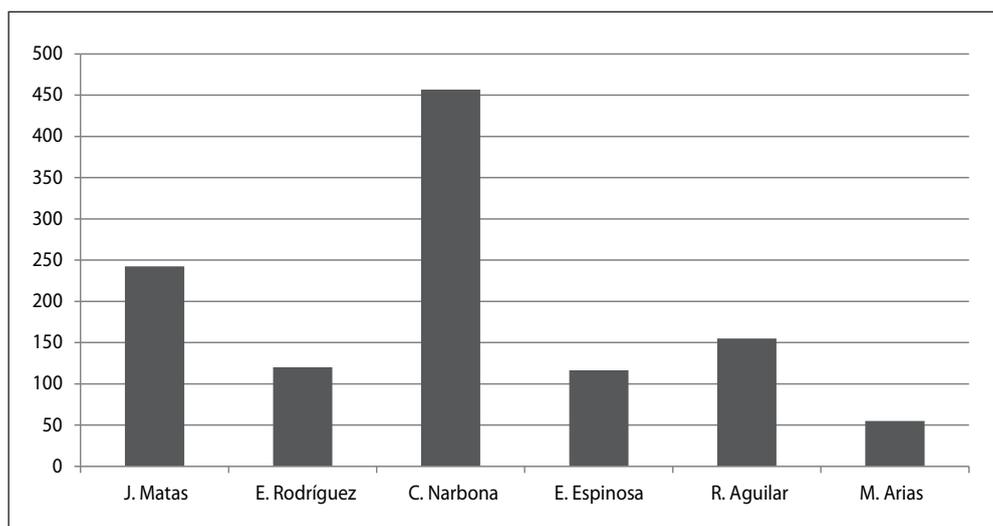
Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, no sorprende que si computamos el minutaje de las reuniones tomando en consideración los diferentes ministros de Medio Ambiente, la época de Narbona aparezca como aquella donde globalmente se dedicó más tiempo a la interrelación entre actores territoriales en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, con un promedio superior a los 450 minutos. Ello es así hasta el punto de que varias de las reuniones se distribuyeron en bloques de dos días, como fue el caso hasta en seis ocasiones durante aquella legislatura, para no condensar excesivamente los puntos del orden del día. Cabe destacar, asimismo, que también en seis ocasiones, solo parcialmente coincidentes, las reuniones se celebraron fuera de Madrid: en concreto, en Mérida,

Santander, Zaragoza, Santa Cruz de Tenerife, Barcelona y Sevilla, no habiéndose vuelto a dar el caso de rotar en la sede desde entonces. Para explicar la razón de esta práctica y de su súbito cese, cabe pensar tanto en una voluntad de escenificar una cierta descentralización en el funcionamiento de la institución como en el efecto de la crisis económica y la necesidad de recortar gastos de funcionamiento a partir de 2007, cuando la sede vuelve a ser Madrid de manera permanente.

Dejando a un lado el mandato de la ministra Narbona, el resto de los mandatos se han caracterizado por una duración considerablemente menor en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente: en la legislatura de Jaume Matas las reuniones duran una media de 232 minutos, bajando de ahí el resto de mandatos. Los años en que menos tiempo se dedica a las sesiones de la Conferencia son 2008, cuando solamente se celebra una reunión que dura apenas 60 minutos, y 2002, en el que se celebran dos con un tiempo acumulado de 180 minutos.

**Gráfico 6.2. Duración media de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según titular del ministerio (en minutos)**



Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, lo que cabe concluir de este análisis es que la duración de las reuniones puede ser un buen indicador de la importancia que desde el ministerio se le quiera atribuir a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, pero que, en todo caso, no depende tanto de colores políticos como de personas concretas. De hecho, las otras dos ministras socialistas que sucedieron a Narbona promedian una duración en las reuniones bastante menor que ella e, incluso, que Jaume Matas, representante del otro gran partido de ámbito estatal, el Partido Popular. Asimismo, cabe destacar que, desde la legislatura de Narbona, la duración media de las reuniones ha tendido a disminuir, en lo que también ha influido la reforma del reglamento en 2009 que, entre otras cosas, traza una diferenciación más clara entre la labor de la Conferencia y la Comisión Sectorial

de Medio Ambiente como órgano de preparación y apoyo de aquella, así como con el Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Europeos, específicamente orientado hacia la materia comunitaria. De esta manera, a partir de entonces los puntos del orden del día van mucho más definidos y determinan reuniones más prácticas, y probablemente más operativas, donde las duraciones son menores.

**Tabla 6.1. Número de puntos del orden del día en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según ministros y promedio de duración.**

	N.º Reuniones	Puntos orden del día	Puntos orden del día/ reunión	Minutos/ punto orden del día
Jaume Matas	6	45	7,5	31
Elvira Rodríguez	2	7	3,5	40*
Cristina Narbona	13	148	11,4	40
Elena Espinosa	5	37	7,4	25
Rosa Aguilar	2	16	8	19
Miguel Arias Cañete	6	62	10,3	10*
Total	34	315	9,3	31*

\*Se ha calculado el minutaje descontando el número de puntos del orden del día correspondientes a las reuniones en las que no consta la duración.

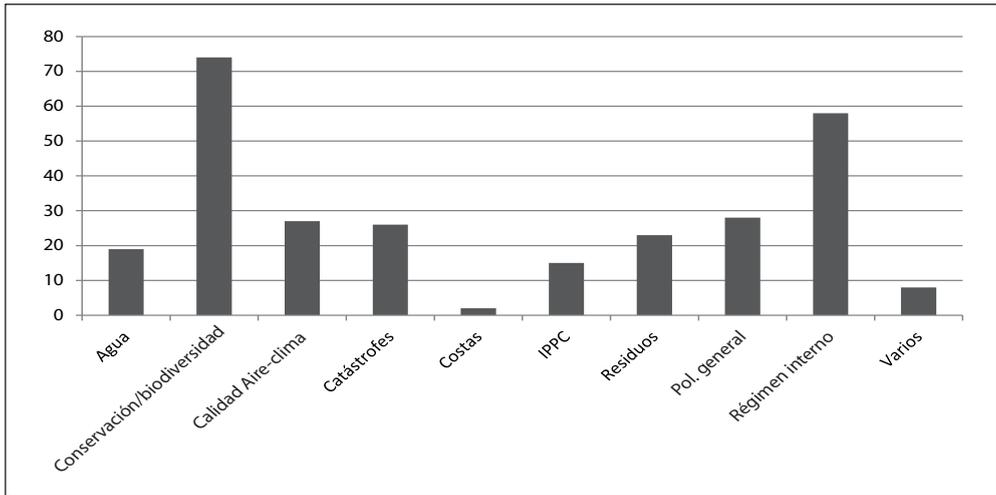
Fuente: Elaboración propia.

En cualquier caso, la diferente duración de las reuniones conlleva una más o menos extensa relación de puntos del orden del día. En la tabla anterior se puede observar el total de puntos tratados en los diferentes mandatos, así como la duración media de cada uno de ellos atendiendo al minutaje total de las reuniones. Destaca que, tanto en números absolutos como en la duración respectiva, los puntos del orden del día no han hecho sino descender desde el mandato de Cristina Narbona. Ello se verá sin duda reflejado en el análisis subsiguiente en torno a las características de estos puntos del orden del día.

### 6.1.2. Temas discutidos según campo sectorial

Como se expuso ya en la parte metodológica, hemos clasificado los puntos del orden del día en función de los temas de política sectorial que tratan, a fin de trazar un análisis preciso de qué asuntos ocupan la agenda de las reuniones de la Conferencia.

**Gráfico 6.3. Número de puntos del orden del día en la Conferencia Sectorial según tema de política ambiental.**



Fuente: Elaboración propia.

En lo que toca a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, podemos decir que los puntos relacionados con la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad son los que más frecuentemente son tratados en las sesiones. De un total de 280 puntos del orden del día, 74 están dedicados a diferentes aspectos de este tema que abarca todas las actuaciones destinadas a proteger fauna, flora y espacios naturales. Por ejemplo, entrarían aquí todas las medidas discutidas en torno a la regulación y gestión de los espacios protegidos, en especial la cuestión de los parques nacionales, cuya gestión fue objeto de polémica en el periodo considerado al fallar el Tribunal Constitucional en 2004 a favor de las Comunidades Autónomas como las titulares de la competencia frente al Estado. En cualquier caso, dada la proyección territorial de las medidas conservacionistas integradas en esta categoría, no sorprende que ocupen un lugar destacado en el orden del día de las sesiones, debido a la necesidad de coordinar esfuerzos para una eficaz gestión a la hora de abordar la protección de espacios naturales o la conservación de una especie amenazada.

El segundo tema que más protagonismo acapara sería el relacionado con el funcionamiento interno de la propia Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Aquí estarían incluidos desde los puntos de orden del día dedicados a aspectos rutinarios de funcionamiento, como la aprobación de actas de reuniones precedentes o la formulación de ruegos y preguntas, hasta los reservados a tratar aspectos específicos, como la creación de comisiones y otros órganos internos. Como se puede apreciar en el gráfico, un total de 58 puntos están dedicados a estas cuestiones.

En una proporción menor podemos encontrar la frecuencia de puntos del orden del día dedicados a otros temas como agua, calidad del aire, la gestión de catástrofes ambientales, el control integrado de la contaminación (IPPC), los residuos o aspectos generales de política medioambiental. Destaca el hecho de que un aspecto polémico como es la gestión del litoral y la aplicación

de la Ley de Costas apenas ha tenido lugar como tal en la tarea de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente: tan solo durante la legislatura de Cristina Narbona podemos encontrar dos puntos relacionados con una de las iniciativas de aquel ministerio, como era el deslinde de las zonas de protección marítimo-terrestre. El hecho de esa presencia esporádica podría ser un indicador de lo poco que se ha avanzado en la aplicación de la Ley de Costas de 1988.

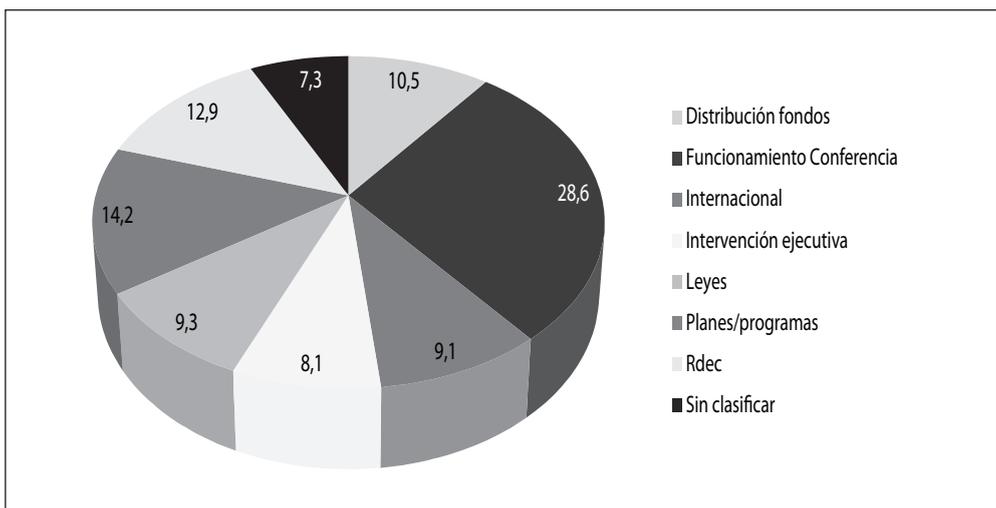
### 6.1.3. El objeto de los puntos del orden del día

En general, la clasificación de los puntos del orden del día según el objeto que tratan no ha sido sencilla, al versar las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente sobre una infinidad de temas con alto grado de concreción y variado carácter dentro de los parámetros generales de la política ambiental. En este sentido, hemos tenido que hacer un esfuerzo de sintetización para la posterior clasificación en la relación de puntos que se adjunta en el siguiente gráfico.

Este sistema de clasificación tiene el inconveniente de que deja muchos puntos del orden del día sin clasificar (un total del 7,3% en el caso de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente), pero tiene la utilidad de enriquecer la descripción de las sesiones haciéndonos ver qué iniciativas concretas se tratan, más allá del tema genérico de política sectorial que hemos analizado en el epígrafe anterior.

En este sentido, y pasando a analizar los datos, observamos que las reuniones muestran una cierta tendencia al tratamiento de normativa, ya sea para su reforma o su elaboración *ex novo*; en concreto, casi una cuarta parte (22,2%) de los puntos del orden del día se dedican a la discusión de proyectos normativos de alto rango como leyes y reales decretos, ya sea en su versión de anteproyecto o borrador, ya sea con la intención de reformar normativa existente. Consecuentemente,

**Gráfico 6.4. Puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según objeto.**



Fuente: Elaboración propia.

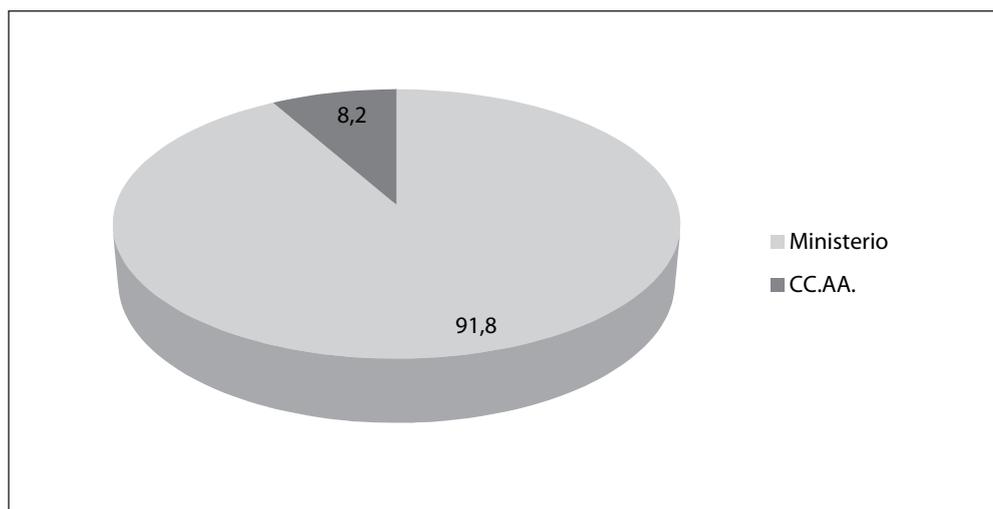
podría hablarse de cierta tendencia normativa en el orden del día de las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, si bien otros temas, lógicamente, encuentran también su espacio.

Así, después del tratamiento de normativa y los puntos dedicados a la propia gestión de las sesiones —lectura de actas y ruegos/preguntas (28,6%)—, podemos destacar estos otros objetos de los puntos del orden del día: la discusión de planificación de rango nacional a través de planes o programas específicos (14,2%); el debate sobre iniciativas externas al país (9,1%); la intervención ejecutiva puntual, a menudo sobre accidentes y episodios sobrevenidos (8,1%); y la negociación en torno a la distribución de fondos, ya sea de origen comunitario o estatal (10,5%). Dentro de los planes o programas nacionales, encontramos iniciativas concretas, como la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, planes de protección de especies amenazadas o los planes hidrológicos como puntos más relevantes. En el caso de los puntos clasificados como «Internacional», se encuentran objetos de discusión como la presentación de programas comunitarios de la relevancia de LIFE o Natura 2000, los detalles a la hora de transponer directivas, los preparativos para la participación (a veces a través de las propias Comunidades Autónomas) en los foros europeos o problemas derivados del incumplimiento de normativa de Bruselas. En el capítulo de accidentes, los episodios más relevantes han sido durante este periodo la catástrofe del *Prestige* y los recurrentes incendios forestales, aparte de algunos problemas acarreados por especies invasoras como el mejillón cebra en la cuenca del Ebro.

#### 6.1.4. Proponentes de los puntos del orden del día

Como se plantea en el Reglamento de las Conferencias Sectoriales, cualquiera de sus miembros puede ser proponente de los puntos del orden del día, si bien, al asumir las funciones de convo-

**Gráfico 6.5. Puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según proponente.**



Fuente: Elaboración propia.

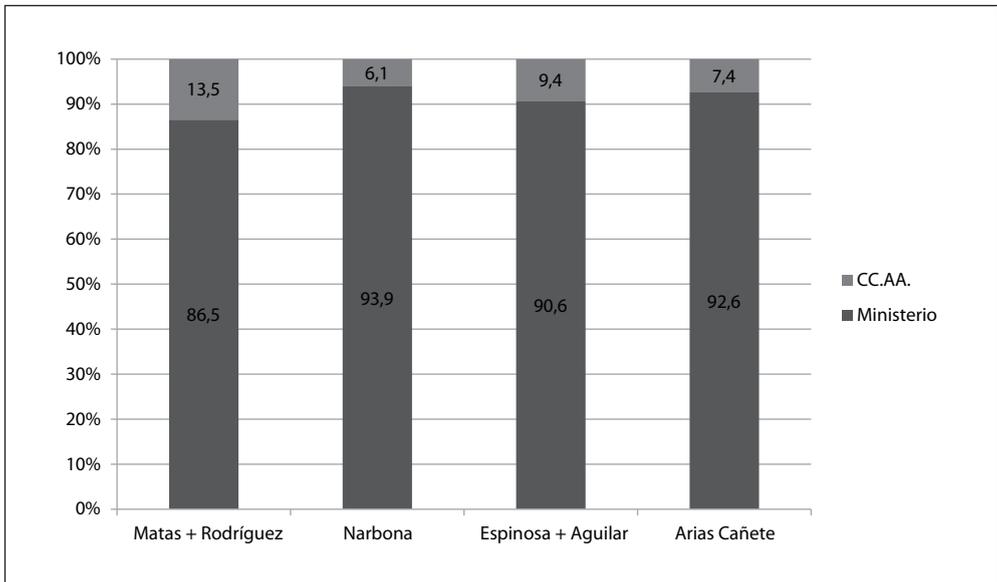
catoria y dirección de las sesiones, el ministerio tiene un especial protagonismo en este ámbito. Por tanto, para establecer esta clasificación de los puntos del orden del día hemos asignado «por defecto» al ministerio la convocatoria, excepto en los puntos de ruegos y preguntas, donde hemos entendido que era la primera Administración en tomar la palabra la que habría que figurar como proponente. En otros casos, en puntos del orden del día que convocaban las Comunidades Autónomas, su propuesta se hace constar en el acta, con lo que no plantea problemas de clasificación.

Consecuentemente, en todo el periodo temporal considerado el porcentaje de puntos del orden del día propuestos por los ministros de Medio Ambiente asciende al 91,8%, lo que prácticamente supone un monopolio de la Administración central a la hora de confeccionar el orden del día y, con él, los trabajos de la propia Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. En todo caso, este monopolio al que hacemos referencia tampoco es absoluto, ya que en un 8,2% de las ocasiones son las Comunidades Autónomas las que proponen los puntos del orden del día.

Si consideramos los datos teniendo en cuenta los titulares del ministerio, cabe destacar cómo durante la legislatura de Jaime Matas y Elvira Rodríguez las Comunidades Autónomas registran una mayor proporción de iniciativas. No obstante, analizadas en detalle tampoco diríamos que ello sea sintomático de ninguna pauta diferenciada por parte de las Comunidades Autónomas, ya que la mayor parte de las intervenciones son, como en el resto de las legislaturas, en el punto de ruegos y preguntas. Por lo que concierne al resto del periodo analizado, los porcentajes son muy similares.

En cualquier caso, vemos que la norma general es que el ministerio sea quien proponga los temas que se van a discutir en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y que

**Gráfico 6.6. Puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según proponente y titulares del ministerio.**



Fuente: Elaboración propia.

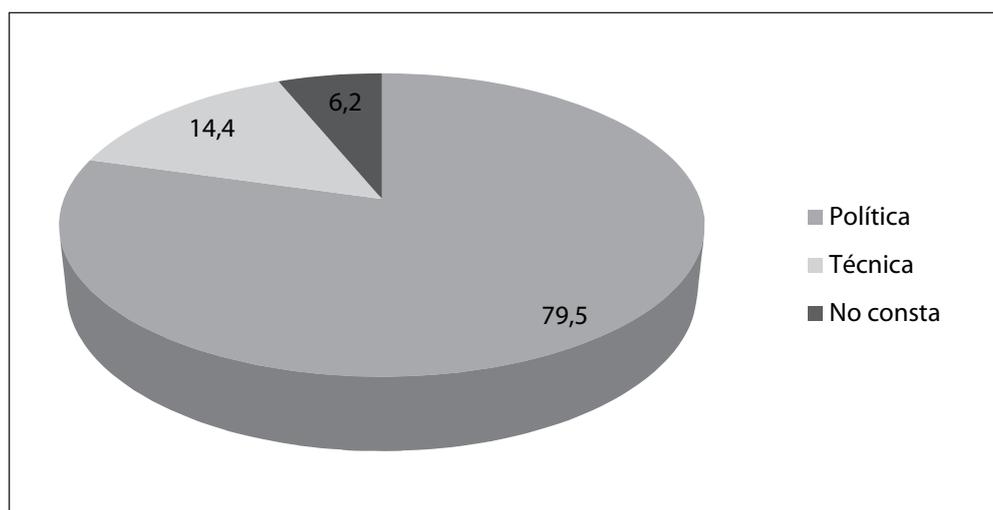
las Comunidades Autónomas tengan su espacio principalmente en los puntos asignados a los ruegos y preguntas: de un total de 28 puntos del orden del día dedicados a los ruegos y preguntas durante el periodo 2001-2012, 15 (53,6%) son puntos introducidos por las diferentes autonomías. En suma, las Comunidades Autónomas aprovechan en mayor medida el cierre de las reuniones para plantear demandas o sugerencias para nuevas reuniones, mientras que dejan la iniciativa al ministerio para confeccionar el resto de la agenda de las sesiones en las que solo excepcionalmente introducen puntos de debate, normalmente en temas especialmente relevantes en su región como consecuencia de sus propias características socioambientales o de temas puntuales de especial incidencia en su territorio como incendios forestales, por ejemplo.

### 6.1.5. Naturaleza técnica o política de los puntos del orden del día

En este apartado clasificamos los puntos del orden del día en función de su alcance distinguiendo entre técnicos y políticos. Los puntos del orden del día técnicos serían aquellos que aluden a cuestiones propias del funcionamiento interno de las Conferencias (aprobación de actas precedentes, fijación de fechas o lugares de reunión) o la estructura de los departamentos que gestionan la política sectorial en cuestión; los puntos del orden del día políticos serían aquellos que afectan expresamente a la política sectorial y las relaciones entre Administraciones (transposición de normativa comunitaria, aprobación de legislación estatal, reparto de fondos, actuaciones concretas del ministerio).

De acuerdo con el gráfico, una inmensa mayoría de los puntos del orden del día podrían ser calificados como cuestiones políticas o, en otros términos, con implicaciones materiales en la propia política sectorial. Así, solamente un 14,4% de los puntos están dedicados a aspectos

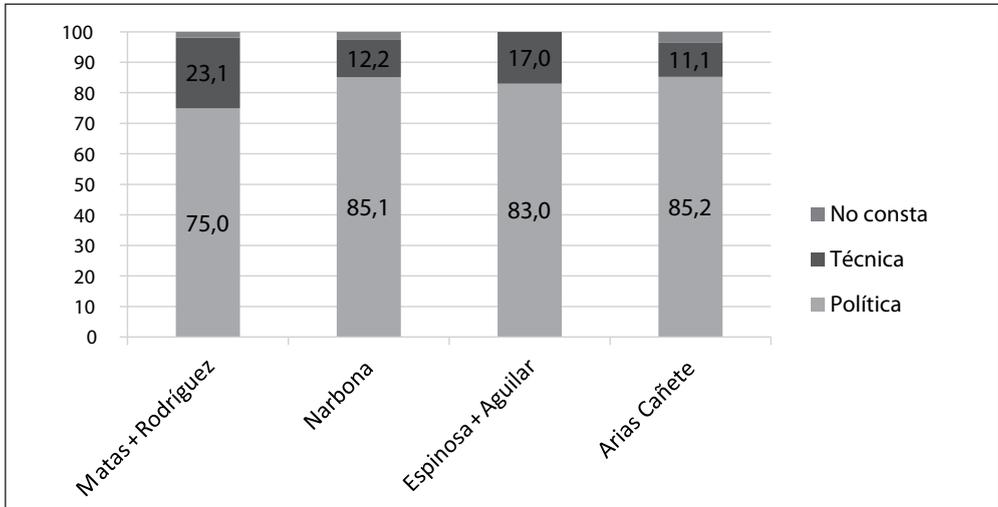
**Gráfico 6.7. Puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según naturaleza.**



Fuente: Elaboración propia.

relativos al funcionamiento de la administración ambiental o de la propia Conferencia Sectorial, mientras que en un 79,5% de las ocasiones los temas puestos sobre la mesa tienen connotaciones de carácter claramente político. En un 6,2% de los casos no consta la naturaleza de los puntos, fundamentalmente por ser ruegos y preguntas que quedan sin intervención alguna.

**Gráfico 6.8. Naturaleza de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según titular del ministerio**



Fuente: Elaboración propia.

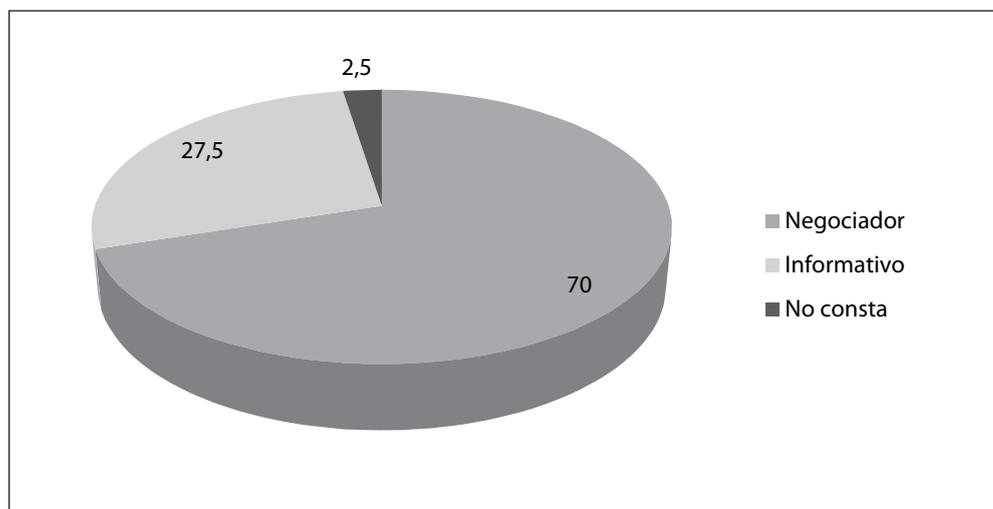
Distinguiendo nuevamente entre las diferentes legislaturas, cabe destacar la mayor proporción de temas políticos en las legislaturas de Narbona y Arias Cañete. De acuerdo a nuestra clasificación, la labor de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se caracteriza en sendos periodos por un relieve medioambiental más marcado, al estar más centrada en la discusión de sus temas propios. Esta diferencia viene marcada, sin duda, por aspectos puntuales como, por ejemplo, la creación de la Oficina Española de Cambio Climático durante la legislatura de Matas o por la aprobación de un nuevo reglamento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente durante la de Espinosa y Aguilar. Sin embargo, en buena medida esa disparidad responde al hecho de que durante las legislaturas de Narbona y Arias las sesiones tienen órdenes del día más extensos, con mayor cantidad de puntos. Teniendo en cuenta que hay una proporción fija de puntos técnicos en todas las sesiones (fundamentalmente la aprobación de actas de reuniones precedentes), es lógico que en órdenes del día más extensos los puntos dedicados a cuestiones políticas tiendan a marcar un porcentaje mayor.

### 6.1.6. Los puntos del orden del día según su objetivo

En las Conferencias Sectoriales es frecuente, atendiendo a los propios comentarios de sus integrantes tanto en las actas como en las entrevistas, referirse a una distinción básica entre elementos

de negociación e informativos. Se alude así a la doble naturaleza de las propias sesiones, que funcionan tanto como foros de negociación como herramientas de intercambio de información y buenas prácticas.

**Gráfico 6.9. Objetivo de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.**

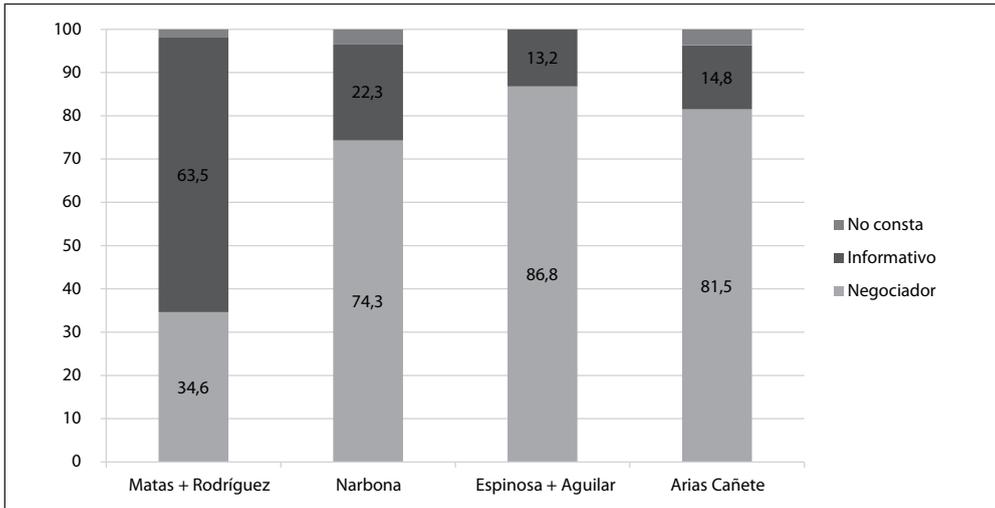


Fuente: Elaboración propia.

Esta diferenciación entre puntos informativos o negociadores no es todo lo sencilla que se pudiera presumir atendiendo a la literalidad de los puntos del orden del día: en muchas ocasiones aparecen como informativos puntos que están orientados a abrir, por ejemplo, un debate sobre la aplicación de determinada normativa y que son eventualmente sometidos a votación, haciendo constar votos particulares o contrarios a las tesis defendidas por el ministerio. En cualquier caso, hemos atendido al contenido de las propias actas para tratar de discernir con mayor rigor si los puntos respondían a una lógica de negociación entre partes o a un mero interés informador por parte, casi siempre, del ministerio. Hemos creído que el interés de este punto justificaba el esfuerzo de clasificación precisamente porque plantear la Conferencia Sectorial como espacio de intercambio o de negociación puede decir mucho del concepto que merece la articulación territorial del Estado al titular de su ministerio y la percepción vertical u horizontal de las relaciones entre los diferentes actores territoriales.

De esta manera, más de dos tercios de los puntos del orden del día están dedicados a la negociación entre los miembros, representando solamente un 27,5% los puntos del día en los que se plantean meras informaciones. De acuerdo a esa lógica, parece haber habido una manera predominantemente federal o «federalizante» de contemplar la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, en tanto una mayoría de puntos se han dedicado a contraponer argumentos sobre la base de una voluntad, al menos teórica, de búsqueda de consensos.

**Gráfico 6.10. Objetivo de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente según titular del ministerio.**



Fuente: Elaboración propia.

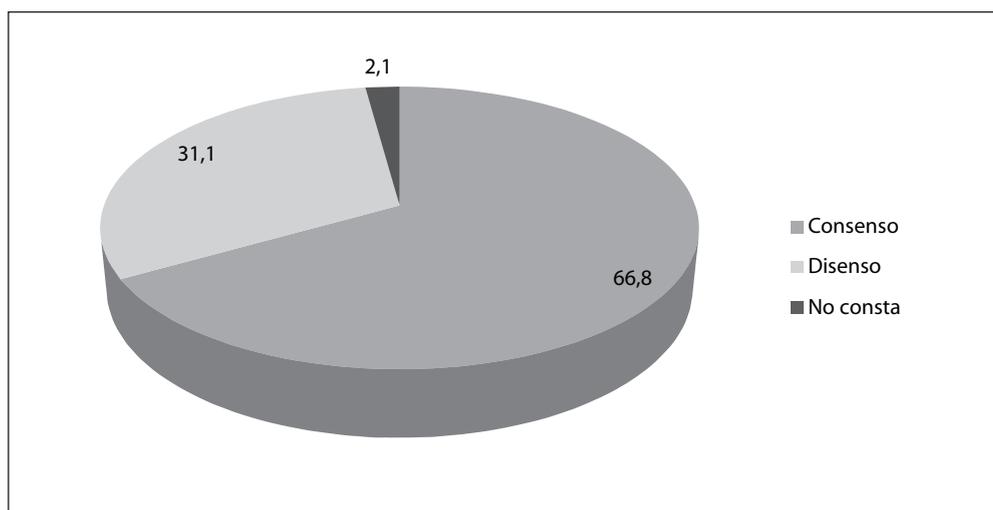
No obstante, creemos que en este punto las variaciones son posibles por diversos motivos: en principio, la propia institucionalización de la Conferencia podría llevar hacia una mayor proporción de los temas negociadores al interiorizarse por parte de los participantes su carácter intergubernamental; por otra parte, los equipos ministeriales deberían tener un margen para otorgar una impronta diferenciada a la gestión de las Conferencias, ya sea por elementos ideológicos, personalistas o más relacionados con la naturaleza de la política sectorial. Esa presunción podría verse corroborada por los datos desgranados según legislaturas y que nos transmiten ciertas diferencias en función de los titulares del Ministerio de Medio Ambiente: los datos muestran cómo ha habido una clara evolución desde la legislatura de Matas y Rodríguez, más claramente enfocada hacia puntos informativos, hasta la de Espinosa y Aguilar, con un claro predominio de puntos del orden del día de carácter negociador. La última legislatura de Arias desciende nuevamente en proporción de puntos del orden del día negociadores, si bien estos representan más del doble de los del anterior Gobierno del Partido Popular.

Atendiendo a esos datos, sí parecería darse una cierta confrontación entre dos modelos: uno de ellos, representado por los ministerios socialistas, parece plantear las Conferencias como foro de encuentro entre agentes territoriales, en el que estos, preferentemente, negocian diferentes puntos tocantes a la política ambiental; el otro consideraría en mayor medida las Conferencias Sectoriales como espacio de intercambio informativo o una suerte de cortesía interadministrativa, denotando una visión vertical de las relaciones entre niveles territoriales. Evidentemente, estamos hablando de tendencias, pero creemos que las diferencias entre una y otra categoría son lo suficientemente significativas como para aventurar una explicación relacionada con las diferentes concepciones del Estado de las Autonomías.

### 6.1.7. Respuesta de los miembros ante los puntos del orden del día

En esta investigación hemos tratado asimismo de clasificar los puntos del orden del día de acuerdo al tipo de reacción que suscitan entre los miembros de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. También esta clasificación depende de la valoración del analista y se plantea de manera dicotómica, sobre las categorías de «consenso» y «disenso». Para asignar los puntos del orden del día a una y otra, se ha atendido al carácter de las intervenciones de los actores no proponentes: en el caso de silencio o reafirmación, han sido computados como «puntos de orden del día de consenso»; mientras que en el caso de intervenciones con argumentos contrapuestos a los del proponente son determinados como «disenso».

**Gráfico 6.11. Tipo de respuesta a los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.**

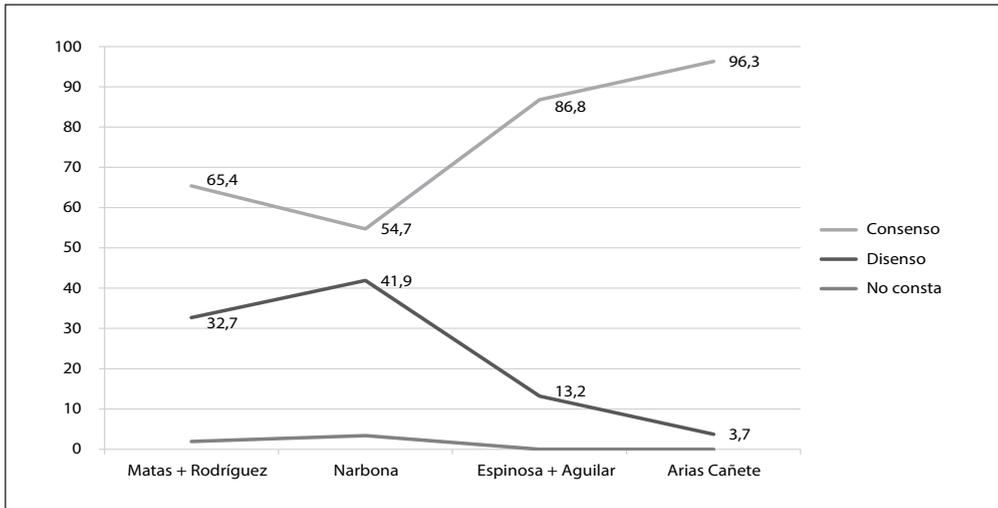


Fuente: Elaboración propia.

En principio, cabría pensar que los puntos de disenso se contarían exclusivamente entre los clasificados previamente como «de negociación» en la determinación de objetivos, pero esto no es así, al depender básicamente de la respuesta del resto de los miembros de la Conferencia. En otros términos, es posible también categorizar como de disenso puntos planteados como informativos, si en el texto del acta consta el desacuerdo de alguno de los protagonistas.

Partiendo de esta clasificación, los 280 puntos del orden del día considerados en el periodo analizado se codifican mayoritariamente como consensuales: un 66,8% no provocan comentario alguno o no suscitan reacciones encontradas por parte de los actores no proponentes. Por el contrario, algo más de un tercio de las cuestiones planteadas en las sesiones generan controversia en un grado variable que lleva a los actores no proponentes, generalmente diferentes Comunidades Autónomas, a plantear objeciones que pueden o no desembocar en un voto particular.

**Gráfico 6.12. Tipo de respuesta a los diferentes puntos del orden del día según titular del ministerio.**



Fuente: Elaboración propia.

Por lo demás, la proporción de puntos más o menos conflictivos nos sirve para conocer mejor la dinámica de las sesiones, pero poco tiene que decirnos acerca de la eficacia de las mismas o de la eventual toma de decisiones. De hecho, y contrariamente a lo que quizá pudiera mantenerse de manera intuitiva, una proporción mayor de puntos conflictivos podría redundar a la larga en una mayor legitimidad del foro interterritorial al plantearse como un espacio donde se someten a verdadera negociación, en un plano de igualdad, los diferentes intereses territoriales. En ese sentido, creemos que apunta el hecho de que la legislatura donde más puntos del orden del día se someten a debate, en la que duran más las reuniones y donde la titular del ministerio tiene un perfil más marcadamente medio ambiental, la de Cristina Narbona, se caracteriza asimismo por ser aquella en la que una mayor proporción de temas están sujetos a interpretaciones contrapuestas. Creemos que ello puede derivar del hecho de que más puntos del orden del día se plantean como negociadores y, además, de que la propia percepción de los actores territoriales les puede llevar a pensar que el ministerio está abierto a planteamientos alternativos. En todo caso, todo ello no es óbice para considerar explicaciones alternativas: el clima político del momento o, más aún, el reparto de poder territorial en términos partidistas también son factores que pueden hacer que una mayoría de Comunidades Autónomas en manos de un partido político diferente sea más proclive a plantear visiones enfrentadas al ministerio. Ello se podría, sin duda, argumentar para explicar el disenso en la legislatura de Narbona, pero difícilmente para dar cuenta de la diferencia de consenso entre la legislatura de esta y de Espinosa-Aguilar del mismo partido, teóricamente enfrentadas a los mismos o parecidos actores autonómicos.

### 6.1.8. La participación de las Comunidades Autónomas en los puntos del orden del día

Finalmente, otro indicador que quisiéramos destacar en el análisis de la dinámica de las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente es el número de Comunidades Autónomas intervinientes en los diferentes puntos del orden del día. Nuestra intención aquí no ha sido computar el número global de intervenciones, ya que ello complejizaría en exceso el análisis, sino contabilizar el número de puntos donde las diferentes Comunidades Autónomas han desarrollado al menos una intervención. Creemos que ese dato por sí solo ya ofrece una idea de qué magnitud tiene la intervención de las Comunidades Autónomas en las sesiones, la intensidad de estas, qué autoridades regionales se muestran más activas y cómo varía esa intervención a lo largo de las diferentes legislaturas. Este procedimiento ha sido relativamente sencillo desde el punto de vista metodológico, en tanto la Comunidad Autónoma de procedencia es consignada rigurosamente en las intervenciones de cada uno de los miembros de la Conferencia.

**Tabla 6.2. Intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.**

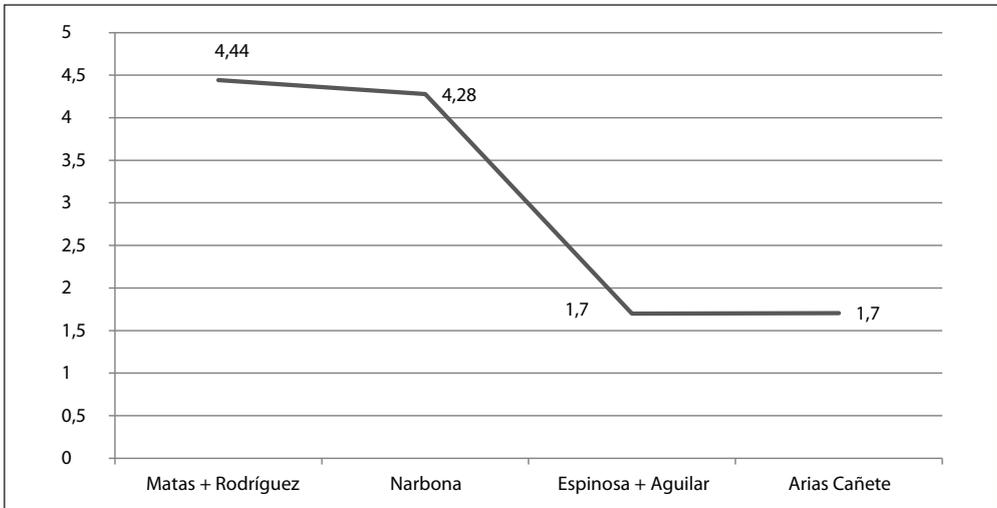
CC. AA.	J. Matas	E. Rodríguez	C. Narbona	E. Espinosa	R. Aguilar	M. Arias
Andalucía	17	1	30	3	3	3
Aragón	15	2	63	2	1	2
Asturias	18	4	32	2	1	5
Baleares	11	3	50	3	1	0
Canarias	2	2	31	4	0	2
Cantabria	11	2	33	5	0	5
Castilla-La Mancha	12	2	23	1	3	2
Castilla y León	12	3	50	6	1	6
Cataluña	8	1	56	5	2	2
Extremadura	13	2	30	10	1	1
Galicia	8	2	21	7	1	3
Madrid	15	2	41	0	5	5
Murcia	5	3	18	0	2	0
Navarra	8	1	29	5	2	0
País Vasco	12	3	37	0	1	3
Rioja	10	3	52	5	2	4
Valencia	8	2	25	1	4	3
Ceuta	3	2	6	0	0	0
Melilla	1	2	6	1	0	0
Total	189	42	633	60	30	46
Total POD	45	7	148	37	16	27

Fuente: Elaboración propia.

Una primera conclusión que podríamos extraer de este análisis es que la actividad de las diferentes Comunidades Autónomas fluctúa a través del tiempo y, asimismo, de manera transversal, destacándose unas regiones por encima de otras en la frecuencia de las intervenciones. Evidentemente, los mandatos más largos como el de Narbona propician un mayor número de intervenciones en términos absolutos que otros como el de Arias Cañete, en el que solamente se ha analizado el primer año. Sin embargo, el hecho de que existan más o menos reuniones y estas cuenten con una lista mayor o menor de puntos en su orden del día no parece ser la única variable determinante del intervencionismo de las Comunidades, como veremos más abajo.

Analizando la evolución temporal de la Conferencia, el número de Comunidades Autónomas que intervienen en los diferentes puntos del orden del día ha sido variable según las legislaturas. Así, parece haber una fractura muy clara entre las Conferencias de las dos primeras legislaturas y las de las dos últimas. En los dos primeros casos el promedio varía desde 4,44 durante la legislatura de Jaime Matas y Elvira Rodríguez hasta 4,28 en la de Cristina Narbona, dándose la circunstancia añadida en esta, como hemos visto, de una dosis mayor de disenso. Sin embargo, la caída en el promedio de Comunidades Autónomas intervinientes es notable, al no superar en los siguientes mandatos el 1,7.

**Gráfico 6.13. Número de Comunidades Autónomas que intervienen en los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (promedio).**



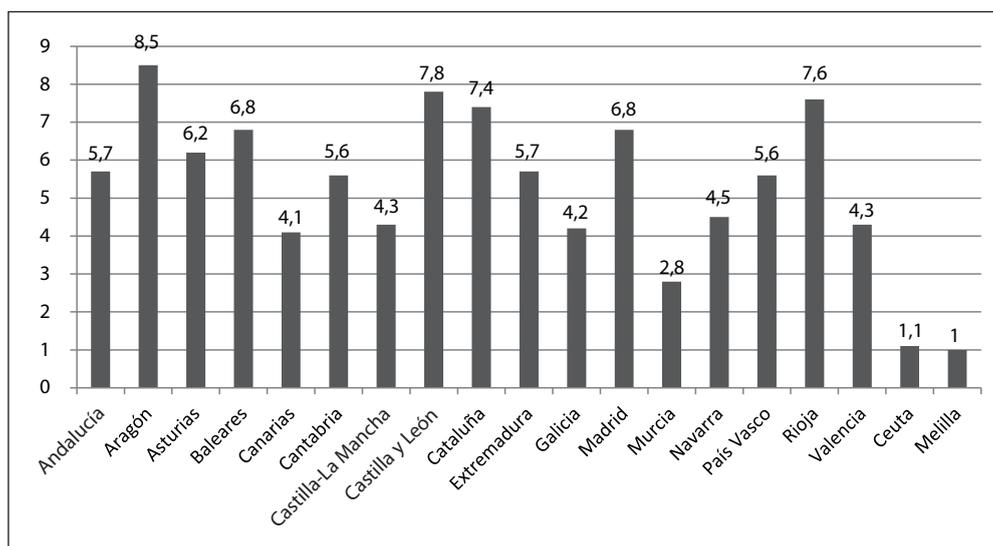
Fuente: Elaboración propia.

De estos datos puede sacarse la conclusión de que las primeras legislaturas tienen las sesiones más intensas en términos de participación autonómica de todo el periodo considerado. Sin embargo, tal evolución a la baja parecería imputable a un determinado cambio normativo, ya que en la siguiente legislatura entra en vigor la reforma del reglamento operada en julio de 2009, por la que se trata de racionalizar el funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

A partir de ahí, se le otorga a la Comisión Sectorial de Medio Ambiente un papel más relevante a la hora de descargar de temas de discusión a la Conferencia, por lo que podría entenderse el descenso en el número de Comunidades Autónomas intervinientes como un paso añadido en la citada dirección de hacer más operativas las reuniones. De esta forma, a partir de 2009 los puntos del orden del día son más específicos, tienen una preparación más elaborada y concitan una menor intervención de los actores regionales. En todo caso, y específicamente para el cambio de legislatura acontecido en 2008, también es apreciable cierto efecto del liderazgo en tanto que en las dos primeras reuniones presididas por Elena Espinosa, cuando aún no había entrado en vigor el nuevo reglamento, ya se da un número menor de intervenciones autonómicas.

Comparando ahora la actividad de las diferentes Comunidades Autónomas, puede observarse que Aragón y Castilla y León se muestran como las más activas a lo largo del periodo analizado, alcanzando la primera de ellas el 8,5% del total de las intervenciones autonómicas. En la otra cara de la moneda, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla acaparan el menor número de intervenciones: cada una de ellas protagoniza apenas el 1% de todas las intervenciones autonómicas en los diferentes puntos del orden del día. Solamente estos datos ya nos avisan de que, contrariamente a lo que pudiese parecer desde cierta visión intuitiva, no son las Comunidades Autónomas con más presencia de nacionalismos propios las más proclives a intervenir en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente; más bien al contrario, las tres Comunidades Autónomas que se muestran más activas son todas ellas del régimen común, por lo que parecería que son otros factores que los político-identitarios los que determinan la acción o inacción de las autoridades autonómicas.

**Gráfico 6.14. Porcentaje de intervenciones de las diferentes Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (total = 100).**



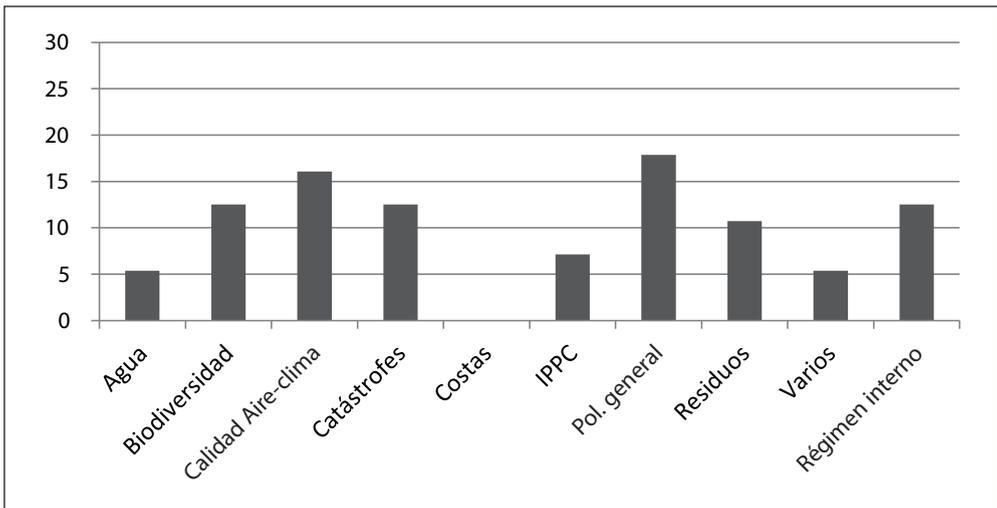
Fuente: Elaboración propia.

En el caso concreto de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, sin duda, la proyección espacial de las políticas ambientales juega un papel importante para forzar la participación de las autonomías, puesto que todas no tienen las mismas características socioambientales, de manera que los diferentes temas planteados en los puntos del orden del día no les afectan en la misma medida. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Aragón muestra un nivel de actividad importante a la hora de debatir e implantar el Plan Hidrológico Nacional y los trasvases, como consecuencia de la importancia de sus recursos hídricos y su carácter de proveedor de caudal. Asimismo, otras autonomías, como pueda ser el caso de Andalucía, tienen una notable actividad en el ámbito de la política conservacionista por la propia extensión de su superficie y por la presencia en su territorio de algunas especies amenazadas emblemáticas, como el lince.

Si analizamos la actividad de las tres Comunidades Autónomas objeto de nuestro estudio, vemos que han mantenido un perfil medio dentro del conjunto de los 19 actores regionales: Cataluña es la cuarta autonomía que más interviene (7,4%), Madrid es la quinta (6,8%) y la Comunidad Autónoma del País Vasco es la décima (5,6%). Por detrás de la autonomía vasca se encuentran autonomías con fuerte sentimiento identitario, como Canarias, Galicia o Valencia, cuyo porcentaje de intervenciones se sitúa en torno al 4%, lo que refuerza la idea antes apuntada de la no correlación entre identidad y participación en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Esta vinculación entre nivel de intervencionismo autonómico y temática de las Conferencias parece reforzarse si analizamos la actividad de las tres Comunidades en función del contenido sectorial de los debates, ya que vemos que hay diferencias llamativas. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los temas más tocados son calidad del aire-clima y política general; en el caso de Madrid, las cuestiones relacionadas con biodiversidad son las que se llevan la palma, acumulando casi un tercio de las intervenciones de la Comunidad en la Conferencia Sectorial de

**Gráfico 6.15. Porcentaje de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en los que interviene la Comunidad Autónoma del País Vasco según tema (total = 100).**

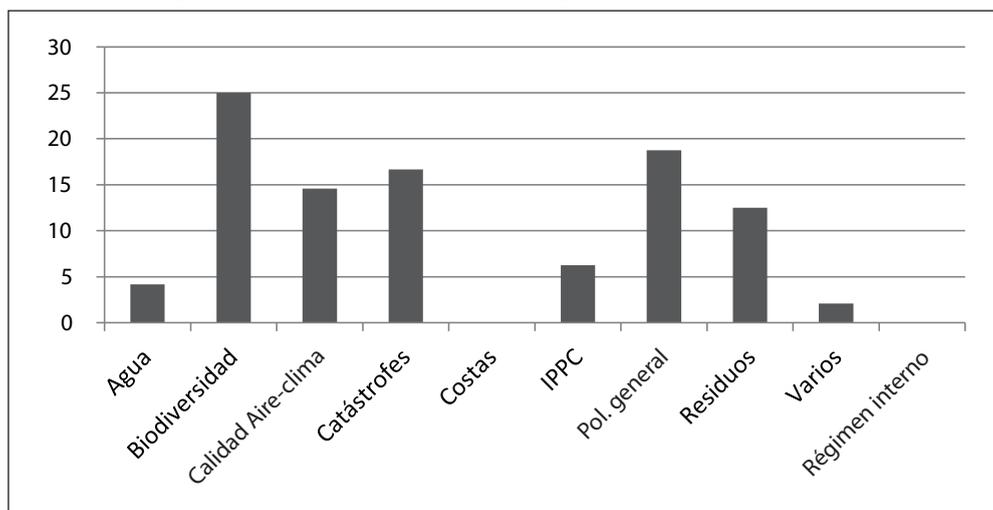


Fuente: Elaboración propia.

Medio Ambiente; Cataluña, por su parte, también incide en la biodiversidad, si bien reparte más igualitariamente los temas de sus intervenciones.

Evidentemente, aquí son detectables las diferencias en cuanto a las respectivas características geográficas y socioeconómicas. En este sentido, las intervenciones sobre calidad del aire y clima de la Comunidad Autónoma del País Vasco se relacionan claramente con el objeto tradicional de actuación de una Comunidad fuertemente industrializada y urbanizada como la vasca. Asimismo, el protagonismo de la lucha contra el cambio climático en la agenda de la política ambiental vasca ha sido claro, hasta el punto de elaborar una ley propia de cambio climático que, sin embargo, no llegó a entrar en vigor. Esa relevancia de la cuestión climática ha llevado también a las autoridades vascas a tener un notable protagonismo en el exterior, lo que podría estar también detrás de la actividad en el epígrafe de «política general» que, como explicamos, se relaciona, entre otras cosas, con las políticas europeas y las estrategias integrales de política ambiental y desarrollo sostenible.

**Gráfico 6.16. Porcentaje de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en los que interviene la Comunidad de Madrid según tema (total = 100).**



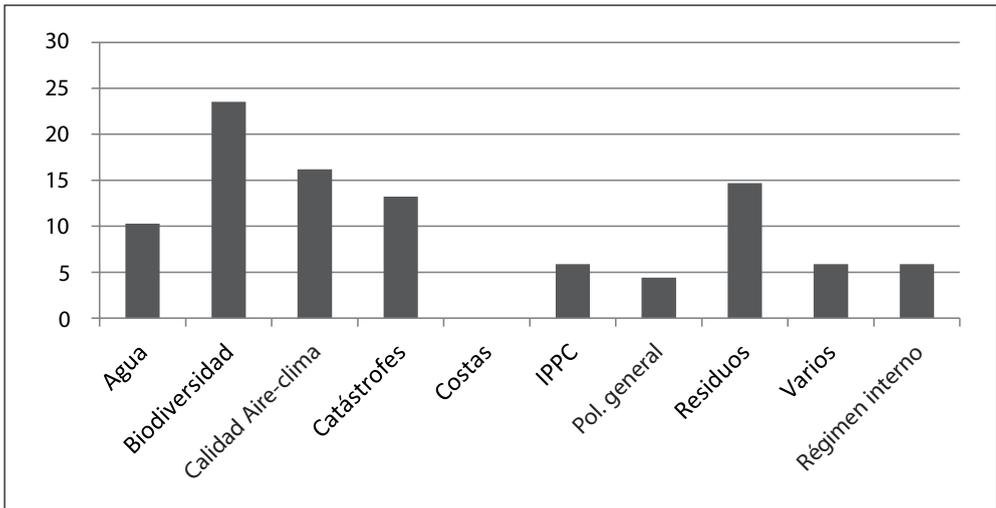
Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Madrid, lo que más destaca es, desde luego, la concentración de buena parte de sus iniciativas en la cuestión de la biodiversidad, hasta el punto de relegar a la irrelevancia a otros ámbitos de actividad propia de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, como la política hidráulica o el régimen interno. El segundo punto en orden de importancia será el de política general, que representa en torno al 19% de las intervenciones de la representación madrileña.

Por su parte, Cataluña también otorga una especial importancia a la biodiversidad, si bien en proporciones levemente más moderadas que la Comunidad Autónoma de Madrid. Aproximadamente un 23% de las intervenciones del consejo catalán se dirigen a puntos del orden del día

relacionados con este tema, especialmente en cuestiones relacionadas con la gestión de los parques nacionales, la implantación de planes nacionales y la distribución de fondos para conservación. Aparte de la biodiversidad, destaca también el tema de la contaminación atmosférica y el clima, como no podía ser de otro modo en una Comunidad industrializada y que ha otorgado una notable importancia a la lucha contra el cambio climático, previéndose incluso la elaboración futura de una ley específica, como aconteciese en el caso vasco. También la cuestión de los residuos sólidos urbanos y de carácter tóxico ha tenido una notable importancia, acaparando el 14,7% de las intervenciones catalanas.

**Gráfico 6.17. Porcentaje de los puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en los que interviene Cataluña según tema (total = 100).**



Fuente: Elaboración propia.

Hasta aquí hemos analizado la participación de las Comunidades en función de su intervención en los diferentes puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Sin embargo, al haber clasificado estas intervenciones en función de su sentido crítico o no con la exposición del proponente (casi siempre el ministerio), podemos también ofrecer datos en torno al nivel de contestación que han protagonizado los diferentes participantes.

Evidentemente, una de las principales conclusiones que se pueden extraer de la formulación de intervenciones críticas por parte de las Comunidades Autónomas es el diferente grado de conflictividad de los respectivos mandatos ministeriales. Sin embargo, este indicador lo hemos analizado anteriormente al categorizar los puntos del orden del día según sus efectos de consenso/disenso, por lo que quisiéramos desplazar la atención aquí más hacia quién protagoniza el disenso que hacia la frecuencia de la aparición de este. En ese sentido, creemos que el dato más notorio es la distribución de las intervenciones críticas de las distintas autonomías, según el titular del ministerio, aspecto este que refuerza algo que ha aparecido también en las entrevistas en profundidad, como es el factor partidista en las relaciones entre ministerio y representantes autonómicos.

Tabla 6.3. Intervenciones críticas de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

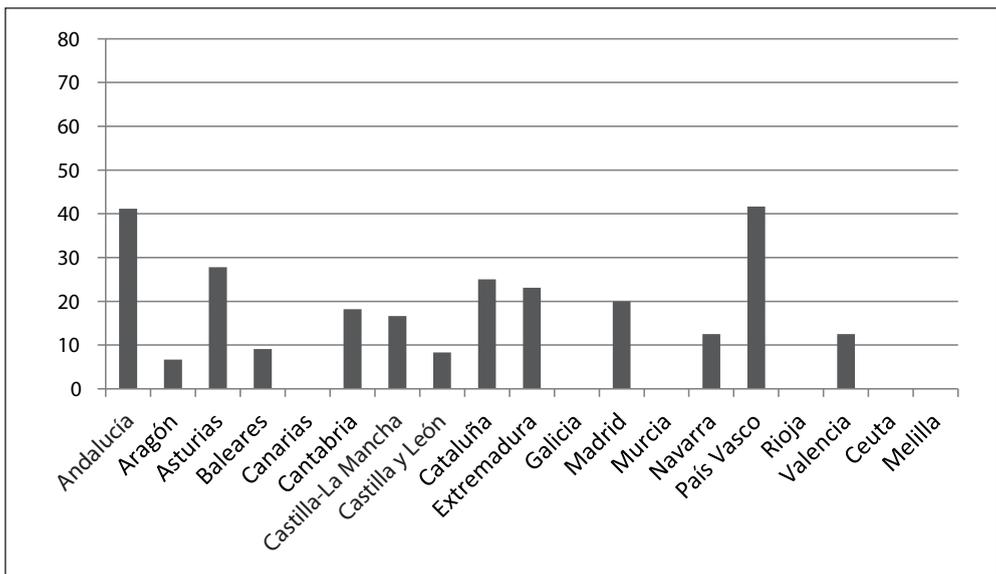
CC. AA.	J. Matas	E. Rodríguez	C. Narbona	E. Espinosa	R. Aguilar	M. Arias
Andalucía	7	1	8	0	0	0
Aragón	1	1	19	0	0	0
Asturias	5	1	6	0	0	0
Baleares	1	1	27	2	0	0
Canarias	0	0	11	1	0	0
Cantabria	2	0	8	0	0	0
Castilla-La Mancha	2	0	4	0	1	0
Castilla y León	1	0	18	1	0	0
Cataluña	2	0	15	1	0	0
Extremadura	3	1	3	0	0	0
Galicia	0	0	7	0	0	0
Madrid	3	0	21	0	2	0
Murcia	0	0	6	0	0	0
Navarra	1	0	12	0	1	0
País Vasco	5	0	16	0	0	1
Rioja	0	0	19	3	1	0
Valencia	1	0	14	0	1	0
Ceuta	0	0	2	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0	0
Total interv. crít.	34	5	216	8	6	1
Total interv.	189	42	633	60	30	46

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, en los Gráficos 6.18 y 6.19 hemos seleccionado la proporción de intervenciones críticas sobre el número total de participaciones autonómicas en las diferentes sesiones durante los mandatos de Jaume Matas y Cristina Narbona. La razón de haber escogido estos dos mandatos precisamente radica en el hecho de que, como hemos visto anteriormente, son las dos legislaturas en las que se da una mayor frecuencia de intervenciones autonómicas y son protagonizadas por representantes de los dos partidos hegemónicos en España, con lo que el análisis de quién formula un discurso crítico y quién no podía ilustrar cómo influye el perfil ideológico-partidista en las relaciones internas de la Conferencia.

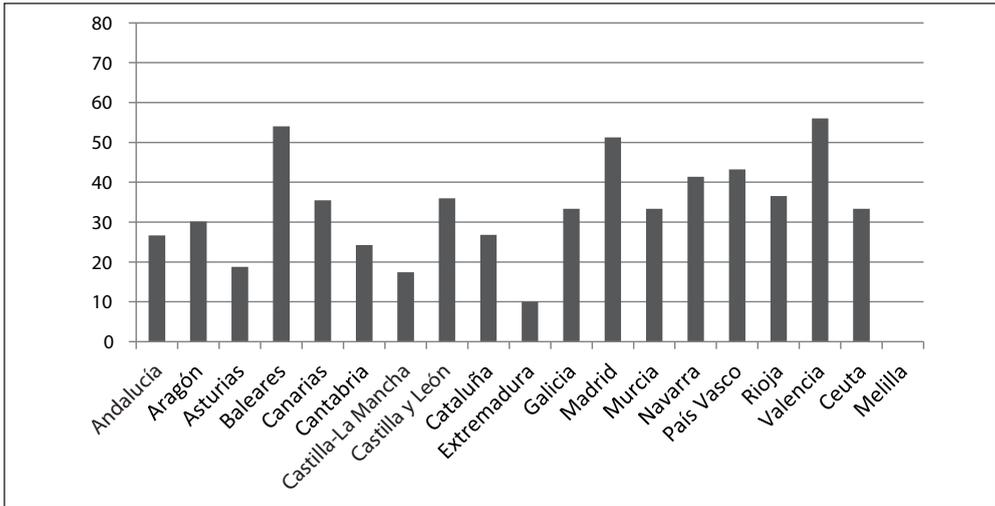
Como se puede observar, ese factor partidista parece efectivamente jugar un papel relevante para explicar el porqué de la oposición a las iniciativas ministeriales: durante la legislatura de Matas, las Comunidades que destacan por su discurso crítico son País Vasco, Andalucía, Asturias, Cataluña y Extremadura, todas ellas superando el 20% de intervenciones (especialmente, Andalucía y País Vasco, de cuyas intervenciones más de un 40% son críticas), y todas ellas representadas por consejeros de signo ideológico distinto al partido en el Gobierno. Curiosamente, si se examinan las Comunidades que hacen lo propio durante el mandato de Narbona, encontramos una serie de Gobiernos regionales totalmente diferente pero, asimismo, opuestos ideológicamente al partido de la ministra: por este orden, Valencia, Baleares, Madrid, País Vasco y Navarra son las Comunidades que más frecuentemente critican las iniciativas del ministerio en las sesiones de la Conferencia. De hecho, esta oposición se manifiesta en más de la mitad de las intervenciones de los delegados de las tres primeras, lo que da idea de lo sistemático de su labor de oposición.

**Gráfico 6.18. Porcentaje de críticas sobre el total de intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (mandato de Jaume Matas).**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 6.19. I**Porcentaje de críticas sobre el total de intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (mandato de Cristina Narbona).



Fuente: Elaboración propia.

### 6.1.9. A modo de síntesis

En definitiva, y a modo de resumen, la dinámica de las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente durante el periodo analizado ha estado orientada hacia temas políticos más que técnicos. Hemos visto cómo los puntos del orden del día o, lo que es lo mismo, los temas de discusión han estado enfocados fundamentalmente a problemas de biodiversidad y funcionamiento interno, han sido propuestos principalmente por el ministerio con finalidad negociadora y con objeto, en el mayor número de ocasiones, de discutir la reforma o aprobación de normativa aplicable al caso. Al mismo tiempo, hemos podido apreciar que el consenso ha predominado sobre el disenso y que el grado de intervención de las Comunidades Autónomas no ha dependido de la existencia de identidades nacionales alternativas, sino más bien de sus características socioambientales y la naturaleza de su estructura productiva.

Además de ello, hemos visto que las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente han mostrado características cambiantes: en general, han evolucionado hacia una menor duración, a pesar de mantener un orden del día similar en cuanto a su extensión. Ya hemos dicho que, en ese sentido, parece haber jugado un papel la reforma del reglamento de funcionamiento en 2009, en cuanto que se diseñó para una mayor operatividad de las reuniones, apoyándose en el papel de la Comisión Sectorial de Medio Ambiente como órgano de preparación de las mismas. Sin embargo, no podemos dejar de constatar un claro efecto del perfil de la persona titular del ministerio para comprender la dinámica y la duración de las sesiones de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente: en concreto, el liderazgo de Cristina Narbona sí parece haber jugado un papel en el desarrollo de las sesiones, haciéndolas más largas, intensas y participadas. Ello no conlleva

que los debates hayan desembocado en acuerdos, puesto que durante su mandato la proporción de temas conflictivos ha sido comparativamente más alta, sino que la participación ha sido más extensa y sobre una cantidad mayor de temas. De hecho, quizá podría sostenerse que es en esos cuatro años cuando la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente funciona en mayor medida como lo que pretende ser: un órgano de coordinación y foro de debate e información entre los diferentes actores territoriales que componen el Estado de las Autonomías.

En cualquier caso, en los últimos tiempos el nuevo reglamento parece haber marcado una fase posterior en la institucionalización de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, en el sentido de incrementar la rapidez y, también sea dicho, otorgar un mayor formalismo en la toma de decisiones. Un tipo de institucionalización que, entre otras cosas, puede hacer que en el futuro el perfil del titular del ministerio no sea tan influyente como lo ha sido en el pasado.

Dicho todo esto, la dinámica de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente no está libre de la influencia del ciclo partidista: hemos visto cómo las Comunidades parecen ser más críticas cuando sus enviados son de partidos distintos al que ocupa el ministerio y, por tanto, la presidencia de la Conferencia. En ese sentido, reaparece aquí un aspecto señalado en las entrevistas, como es el de una cierta reproducción de la dialéctica Gobierno-oposición en un ámbito que, en principio, debía abstraerse de ella por cuanto está pensado para la articulación de las relaciones intergubernamentales. En esas ocasiones no parece que sean tanto los intereses territoriales los inspiradores de la intervención de los actores autonómicos, como el mero cálculo político-electoral.

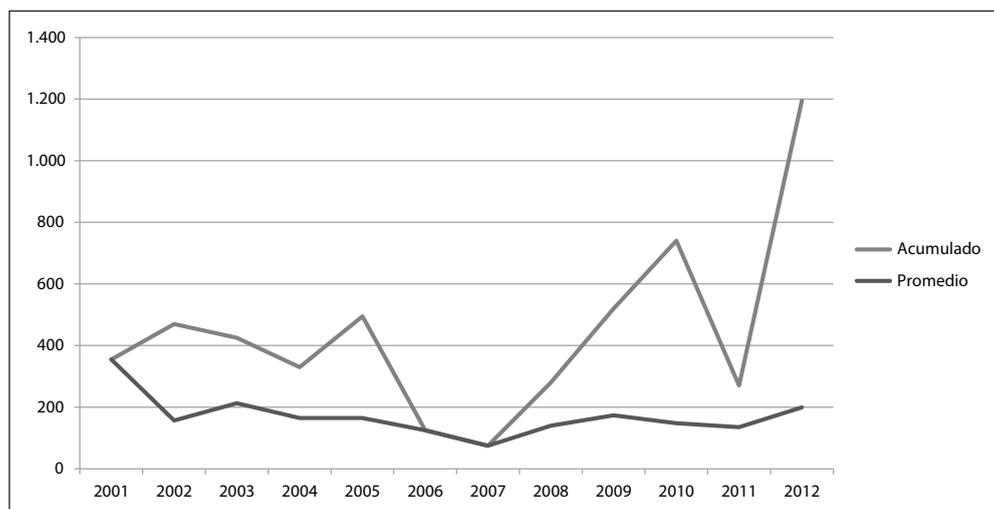
## 6.2. Funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Educación

Como hemos hecho en el caso de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, examinaremos primeramente los aspectos más relacionados con el formato de las reuniones de la Conferencia de Educación (fundamentalmente la duración de las sesiones), para pasar a describir posteriormente los datos extraídos del análisis de contenido efectuado sobre los puntos del orden del día.

### 6.2.1. Duración de las reuniones

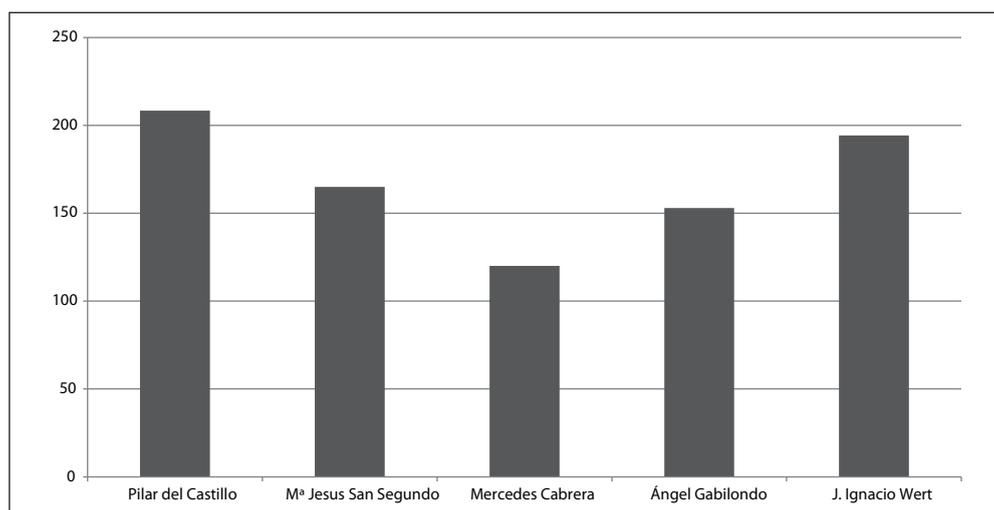
Como se puede observar en el gráfico, la cantidad de tiempo dedicada a las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación ha variado ostensiblemente a lo largo del periodo que compone nuestro análisis, lo que no sorprende vista la temática de las sesiones y la relevancia de algunas normas discutidas en ellas.

Así, es visible sobre todo un incremento del minutaje en 2005, el periodo 2007-2010 y el año 2012, momentos en los que, respectivamente, se presentan y se debaten en la Conferencia la Ley Orgánica de Educación (LOE), el Pacto Social y Político por la Educación impulsado por el ministro Ángel Gabilondo y la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Tales proyectos generan una mayor actividad de la Conferencia, principalmente a través de la celebración de un mayor número de sesiones, por cuanto el promedio de duración de estas vemos que se mantiene bastante estable, en torno a las 3 horas de duración (180-200 minutos). En este

**Gráfico 6.20. Duración de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación (minutos por año).**

Fuente: Elaboración propia.

sentido, las excepciones a esta pauta se dan durante la presidencia de la ministra Mercedes Cabrera, en la que las reuniones promedian 120 minutos, y las de la época de Pilar del Castillo, cuando se opta por un menor número de reuniones, pero de mayor duración.

**Gráfico 6.21. Duración media de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación según titular del ministerio (en minutos).**

Fuente: Elaboración propia.

Si observamos la siguiente tabla y la comparamos con su correspondiente para la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, vemos que la dinámica de la Conferencia Sectorial de Educación resulta bastante similar a la primera en número de reuniones (34 de la Conferencia de Medio Ambiente por 32 de la de Educación), si bien con un orden del día bastante más sencillo. Así, mientras en el periodo 2001-2012 se tratan un total de 315 puntos de orden del día en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, la de Educación trata 110. Lógicamente, el promedio de puntos de orden del día es menor en esta última, 3,4 por reunión, variando en la extensión durante la que se tratan: mientras cada punto del orden del día se trata por término medio durante 31 minutos en Medio Ambiente, la duración de cada uno de ellos alcanza los 49 minutos en la Conferencia de Educación.

**Tabla 6.4. Número de puntos del orden del día según ministros y promedio de duración.**

	N.º Reuniones	Puntos orden del día	Puntos orden del día/ reunión	Minutos/ punto orden del día
P. del Castillo	6	22	3,7	56,8
M.ª J. San Segundo	5	12	2,4	68,8
M. Cabrera	4	17	4,3	28,2
A. Gabilondo	10	37	3,7	40,8
J. I. Wert	7	22	3,1	61,8
Total	32	110	3,4	49,3

Fuente: Elaboración propia.

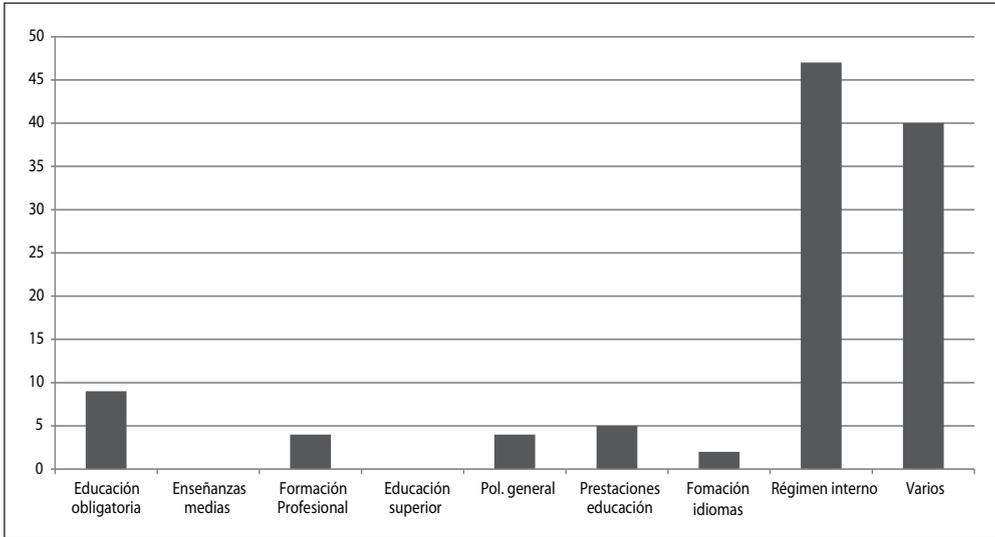
En definitiva, la Conferencia Sectorial de Educación muestra una actividad notable y comparable a la de Medio Ambiente, si bien estructurada sobre sesiones de un orden del día más sencillo aunque más denso en su tratamiento. Ello no obsta para que, en momentos en los que se tienen que tratar asuntos de relevancia como las leyes de Educación, la duración de los debates se extienda visiblemente.

### 6.2.2. Temas discutidos según campo sectorial

Ya hemos dicho que las reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación difieren sobre todo en la composición del orden del día, donde aparece, por término general, un número menor de puntos que tratar. Ello tiene una incidencia directa sobre la clasificación temática de estos: al funcionar con órdenes del día menos exhaustivos, el carácter de los puntos es más genérico y menos encajable en aspectos sectoriales concretos de la política educativa. Por ejemplo, no encontramos puntos del orden del día dedicados exclusivamente a enseñanzas medias o a educación superior. Ello no quiere decir que no se traten en la Conferencia Sectorial normas o planes relacionados con

esos ámbitos educativos, sino que se hacen dentro de instrumentos que afectan transversalmente a los temas aquí distinguidos, entrando consiguientemente en la categoría de «varios». Ello nos limita en nuestro análisis, en cuanto que no podemos visibilizar, como hicimos con la Conferencia de Medio Ambiente, la evolución de los temas tratados, ni el quehacer de las Comunidades Autónomas desde esta perspectiva.

**Gráfico 6.22. Número de puntos del orden del día en la Conferencia Sectorial según tema de política educativa.**



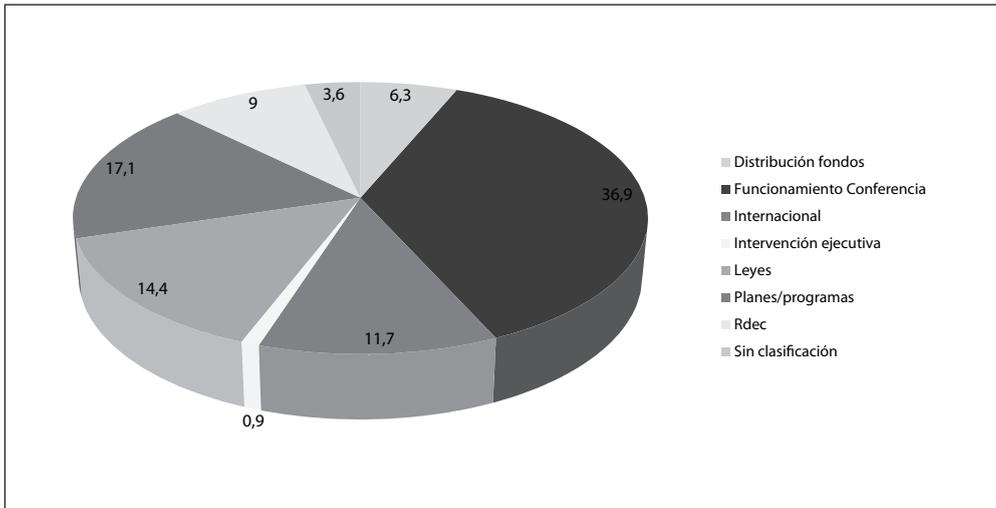
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, estos datos nos sirven para complementar la descripción de la dinámica de la Conferencia Sectorial que hacemos más arriba desde el punto de vista de la duración y la composición del orden del día. En este sentido, podríamos añadir, a la vista de estos datos, que las sesiones van generalmente orientadas al tratamiento transversal de los distintos aspectos del sistema educativo, orientándose a normas o planes y programas que contemplan los diversos sectores de este. Cuando han aparecido puntos dedicados a un sector específico, ha sido el ámbito de la educación obligatoria el más frecuentemente tratado.

### 6.2.3 El objeto de los puntos del orden del día

Desde el punto de vista de los objetos, vemos que la parte más relevante (36,9%) de los puntos del orden del día ha estado dedicada al propio funcionamiento de la Conferencia, al igual que ocurría con la clasificación temática. Este no es un dato sorprendente si consideramos que el orden del día en la Conferencia de Educación es relativamente corto, por cuanto los puntos dedicados a la lectura de actas anteriores y los ruegos y preguntas ocupan un espacio fijo en las agendas de las sesiones, independientemente de su ámbito sectorial. Por tanto, al estar siempre ahí, su peso relativo es mayor en órdenes del día poco extensos como los de esta Conferencia.

**Gráfico 6.23. Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según objeto.**



Fuente: Elaboración propia.

Dejando a un lado la gestión de la propia institución, lo cierto es que los aspectos normativos son los más destacados en las sesiones. Del total de puntos tratados durante este periodo, más de un 23% han estado relacionados con la creación o modificación de leyes y decretos de distinto nivel y sector de aplicación. Particularmente, las leyes (y especialmente las leyes orgánicas integrales de educación) han sido las que han monopolizado una buena parte del trabajo de la Conferencia, lo que representa un 14,4% de los puntos del orden del día. Destaca también cómo los planes o programas de alcance nacional han ocupado el 17,1% de los puntos del orden del día o cómo las cuestiones derivadas del ámbito internacional suponen un 11,7%, de las cuales una inmensa mayoría (10 sobre un total de 13 registros) se plantean a partir de 2008, cuando entra en su apogeo el debate sobre el Espacio Europeo de Educación Superior.

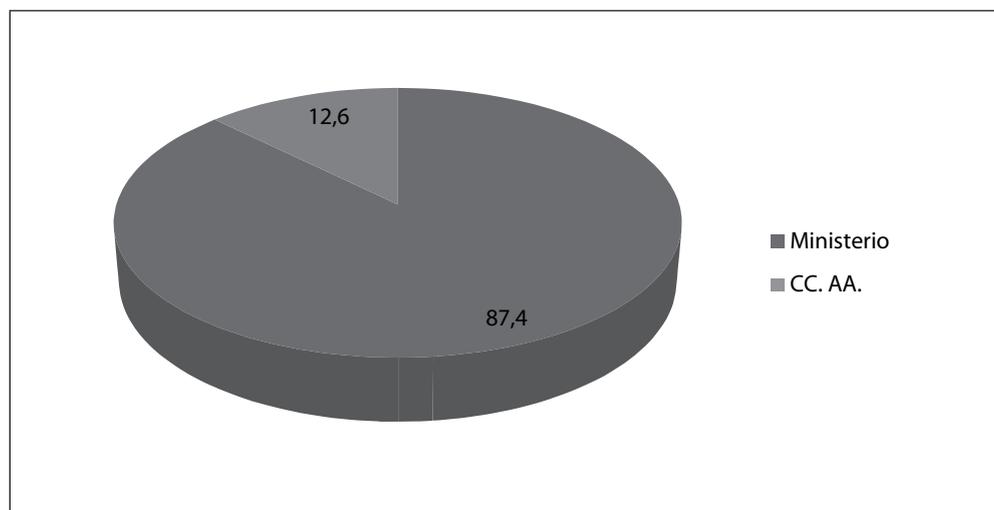
En cualquier caso, comparando con los datos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, destacan algunos aspectos que ayudan a apreciar mejor la sustancia de la actividad de ambas: por ejemplo, contrasta cómo el 8,1% de los puntos del orden del día de Medio Ambiente están dedicados a tratar intervenciones ejecutivas, mientras que estas no llegan al 1% en la Conferencia Sectorial de Educación. Ello quizá pueda sorprender, dado que en ambas materias, educación y medio ambiente, las competencias del Estado están prácticamente limitadas a la legislación básica. Sin embargo, la propia naturaleza de los problemas ambientales, con la aparición más frecuente de accidentes de origen diverso, faculta a aquel para una intervención supletoria que se refleja en los órdenes del día de la Conferencia Sectorial. Por otra parte, también contrasta la mayor frecuencia del debate en torno a la distribución de fondos en la Conferencia de Medio Ambiente, toda vez que al depender de una política específicamente comunitaria, es más habitual el reparto de fondos condicionados al cumplimiento de programas específicos.

En definitiva, y comparando con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, la de Educación se orienta en mayor medida hacia objetos relacionados con la tramitación de normativa y la aplicación de programas y planes nacionales, ideados por el ministerio y planteados aquí en aras a un mayor consenso, eficacia y eficiencia.

#### 6.2.4. Proponentes de los puntos del orden del día

En torno a los proponentes de las cuestiones debatidas en la Conferencia, poco hay que matizar con respecto a lo que dijimos anteriormente respecto a la Conferencia de Medio Ambiente. Aquí nuevamente podemos observar cómo el ministerio es el que compone el orden del día en la inmensa mayoría de las ocasiones, quedando para las Comunidades Autónomas un papel de actor pasivo que responde a las iniciativas. En ese sentido, de un total de 111 puntos del orden del día presentados en las sesiones del periodo 2001-2012, solo 14 son propuestos por los Gobiernos regionales, de los cuales 13 son puntos de ruegos y preguntas<sup>20</sup>. En ese sentido, podría observarse algo ya corroborado en las entrevistas en profundidad, en el sentido de que es en los ruegos y preguntas donde los actores autonómicos aprovechan para modificar parcialmente una jornada diseñada desde el ministerio.

**Gráfico 6.24. Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según proponente.**

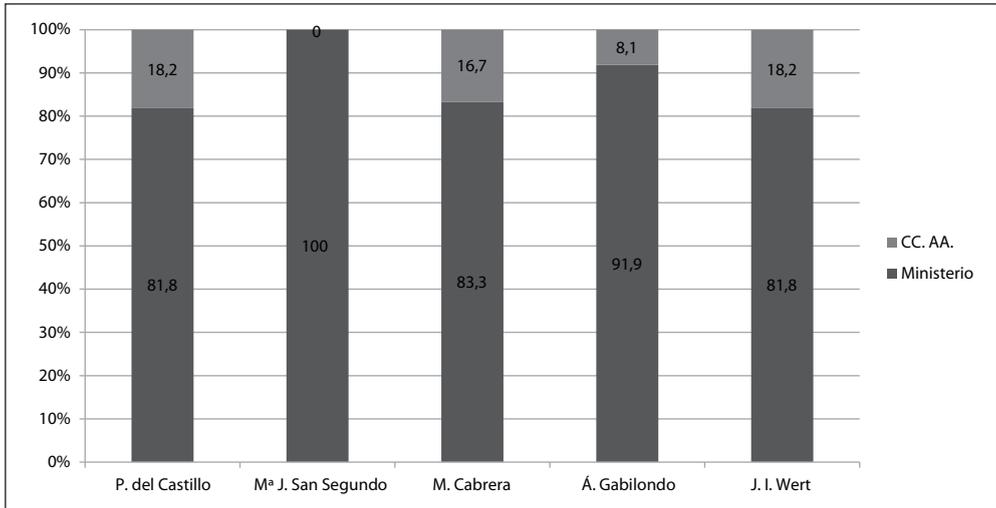


Fuente: Elaboración propia.

20 El único punto del día propuesto por una Comunidad Autónoma y no de ruegos y preguntas durante el periodo analizado se produce en la sesión del 18 de julio de 2012, cuando el representante de la Comunidad de Madrid, por otra parte afín ideológicamente al partido en el Gobierno central, introduce en la agenda un punto orientado a modificar un real decreto en torno a la formación en idiomas. En concreto, se trataba de un cambio legislativo dirigido a facultar a los profesores de las Escuelas Oficiales de Idiomas para impartir excepcionalmente en la Enseñanza Secundaria y la Formación Profesional. El punto apenas concitó la participación de otras dos Comunidades en el debate, Cataluña y Asturias, de las cuales esta última se abstuvo de votar la reforma.

En cualquier caso, y atendiendo a la perspectiva comparada, sí se puede hablar de un mayor intervencionismo de los Gobiernos regionales en Educación, en cuanto que este porcentaje representaba aún menos en la Conferencia de Medio Ambiente (8,2%). Como dijimos también entonces, las propuestas de orden del día también se ceñían en su mayoría al punto de ruegos y preguntas, si bien de una manera no tan exclusiva.

**Gráfico 6.25. Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según proponente y titulares del ministerio.**



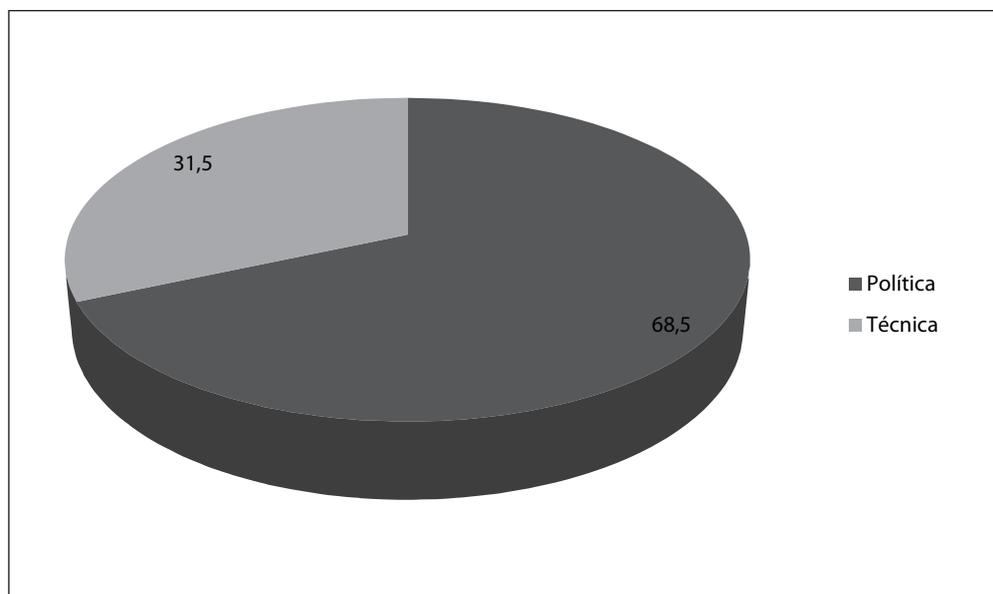
Fuente: Elaboración propia.

Analizados los datos por titulares del ministerio, se pueden observar diferencias considerables: mientras los mandatos de Pilar del Castillo o José Ignacio Wert muestran una intervención de las Comunidades Autónomas en los puntos del orden del día cercana al 20%, durante la legislatura de M.ª Jesús San Segundo no hubo un solo punto propuesto por los Gobiernos regionales. Como vimos en el caso de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, es difícil achacar este punto a un determinado talante o forma de ver las Conferencias. Las entrevistas en profundidad en el caso del medio ambiente citaban a Cristina Narbona como la ministra que activó en mayor medida la Conferencia, y durante su mandato fue precisamente cuando menos puntos del orden del día fueron propuestos por las autonomías. Además, el hecho de que esta participación se canalice a través de los ruegos y preguntas dice muy poco como para ver en ello otra forma de gestionar las Conferencias, otorgando mayor protagonismo a las autonomías. Lo que sin duda sí nos transmiten estos datos es que, aún hoy, las sesiones están dominadas desde el ministerio a la hora de determinar la agenda, lo que, sin duda, compone una particular forma de entender lo que habría de ser una institución de corte federal.

### 6.2.5. Naturaleza técnica o política de los puntos del orden del día

De acuerdo a la naturaleza de los puntos del orden del día, las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación ofrecen un perfil predominantemente político: más de dos tercios de los puntos debatidos se plasman en cuestiones políticas, mientras que el 31,5% versa sobre temas técnicos.

**Gráfico 6.26. Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según naturaleza.**

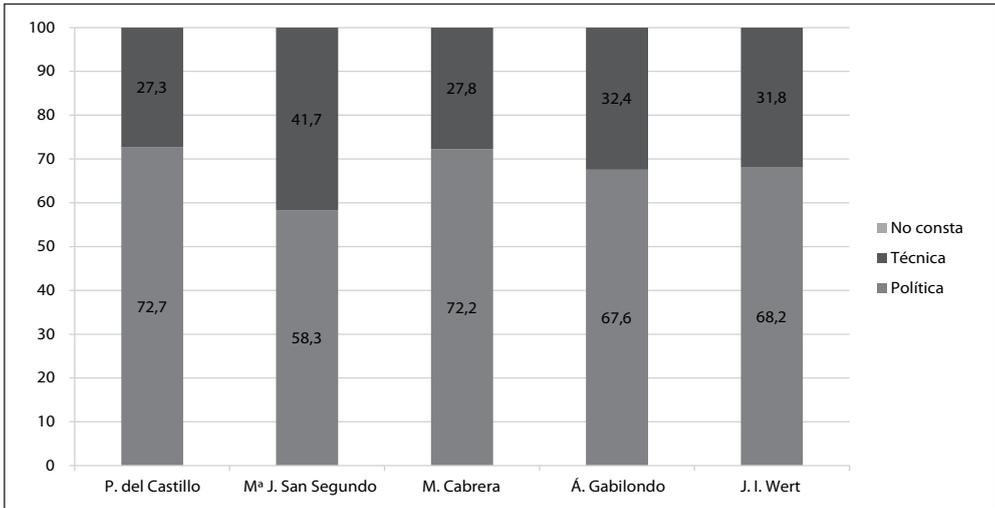


Fuente: Elaboración propia.

Como se ha dicho anteriormente, los puntos del orden del día de naturaleza técnica versan sobre cuestiones derivadas del propio funcionamiento de la Conferencia, pero también sobre aspectos organizativos más generales de la administración educativa, como, por ejemplo, la selección de representantes autonómicos para el Consejo Europeo de Educación. De hecho, este capítulo, junto con los ya consabidos de lectura y aprobación de actas y ruegos y preguntas, prácticamente agotan los puntos del orden del día consagrados a cuestiones técnicas.

En todo caso, la proporción de puntos técnicos representa una parte considerablemente mayor que en el caso de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, donde estos apenas llegaban al 14,4%. La explicación de tamaña diferencia viene dada por la ya comentada confección del orden del día en la Conferencia de Educación, en la que se incluye un número más reducido de puntos, por lo que el peso relativo de los puntos orientados a lectura de actas y ruegos y preguntas, de carácter fijo, necesariamente ha de alcanzar mayores dimensiones.

**Gráfico 6.27. Puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según naturaleza y titulares del ministerio.**



Fuente: Elaboración propia.

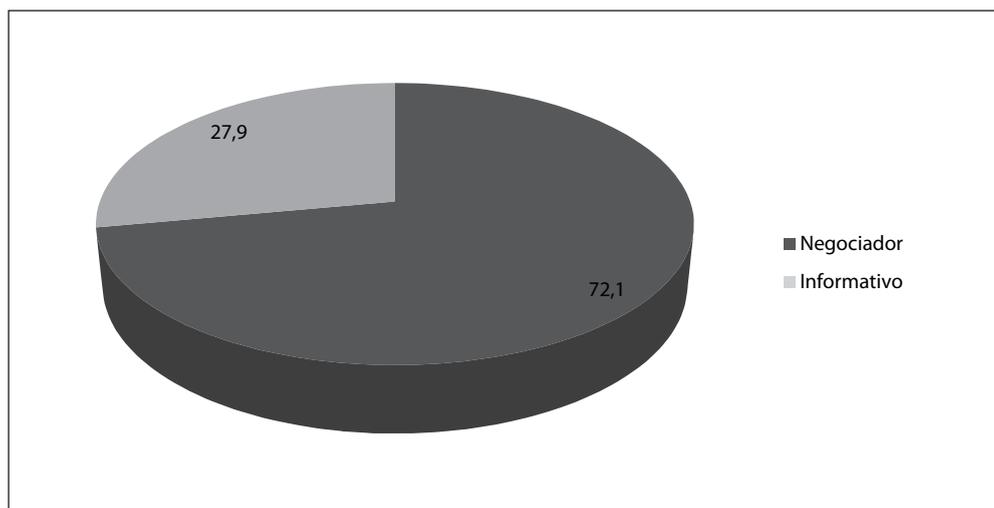
Si se analiza por titulares del ministerio, vemos también que la proporción de puntos técnicos y políticos varía visiblemente: desde legislaturas más orientadas a tratar aspectos técnicos, como la de M.<sup>a</sup> Jesús San Segundo, hasta los mandatos más marcados por aspectos políticos, como los de Pilar del Castillo y Mercedes Cabrera. En ese sentido, y en línea con lo que hemos comentado más arriba, la diferencia entre unos y otros estriba más que nada en el número general de puntos del orden del día (menor en el caso de San Segundo, mayor en los otros casos), a pesar de que esa no sea la única razón que motiva tal variabilidad, puesto que la propia selección de temas que hace el titular del ministerio también cuenta.

### 6.2.6. Los puntos del orden del día según su objetivo

A pesar de la incierta definición que tiene en la normativa el carácter decisorio de las Conferencias Sectoriales, lo cierto es que, si se tienen en cuenta tanto los resultados de la Conferencia de Educación como los de la Conferencia de Medio Ambiente, la mayor parte de los asuntos que se discuten tiene un carácter negociador más que puramente informativo, aspecto este para el que, en principio, también pueden funcionar. Como vemos en el gráfico, la proporción de puntos discutidos en las sesiones y sobre los que, expresa o tácitamente, se decide suponen un 72,1% del total. Una cantidad muy similar a la correspondiente a la Conferencia de Medio Ambiente, que se situaba en un 70%. De esta manera podemos colegir que las sesiones se convocan principalmente para decidir cosas, más que para informar sobre decisiones previas ya tomadas por la Administración correspondiente.

En este aspecto sí parece influir una determinada forma de entender la labor de la Conferencia, aparte de los condicionantes marcados por el propio proceso político. Por ejemplo, tomando los datos del gráfico, se puede observar cómo los puntos del orden del día meramente informativos

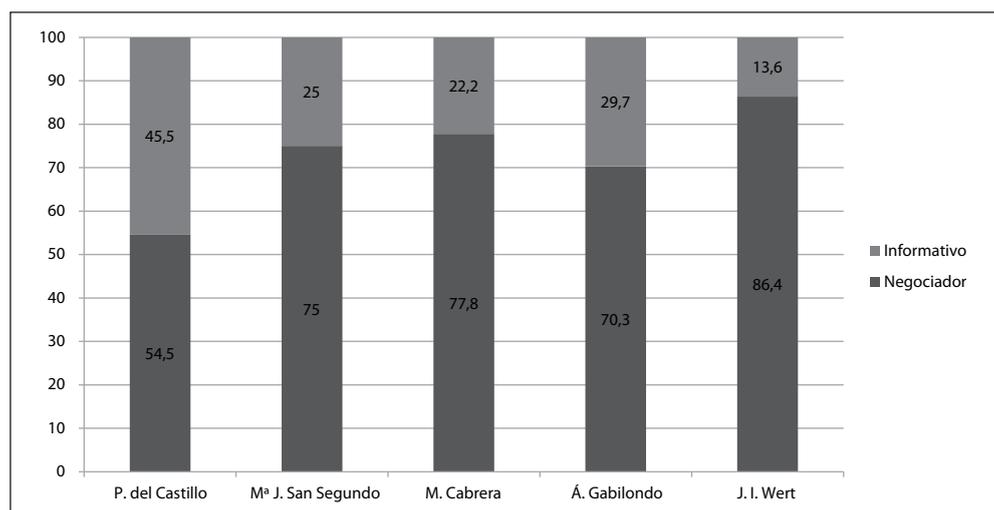
Gráfico 6.28. Objetivo de los puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación.



Fuente: Elaboración propia.

ocuparon el 45,5% de los órdenes del día de la época de Pilar del Castillo, proporción que se reduce notablemente en las subsiguientes legislaturas socialistas. Evidentemente, algo de influencia tiene el factor ideológico en esta disparidad: en otros términos, el considerar las Conferencias como una suerte de cortesía interadministrativa o un ámbito negociador real. Pero también incide el contexto del momento, como por ejemplo la existencia o no de un proyecto de ley integral de

Gráfico 6.29. Objetivo de los puntos del orden del día en las sesiones de la Conferencia Sectorial de Educación según titular del ministerio.



Fuente: Elaboración propia.

educación para modificar o para aprobar, como sucede en la época de Wert. La concurrencia de esos grandes temas de debate impulsa hacia arriba la proporción de temas negociadores en la agenda de las Conferencias.

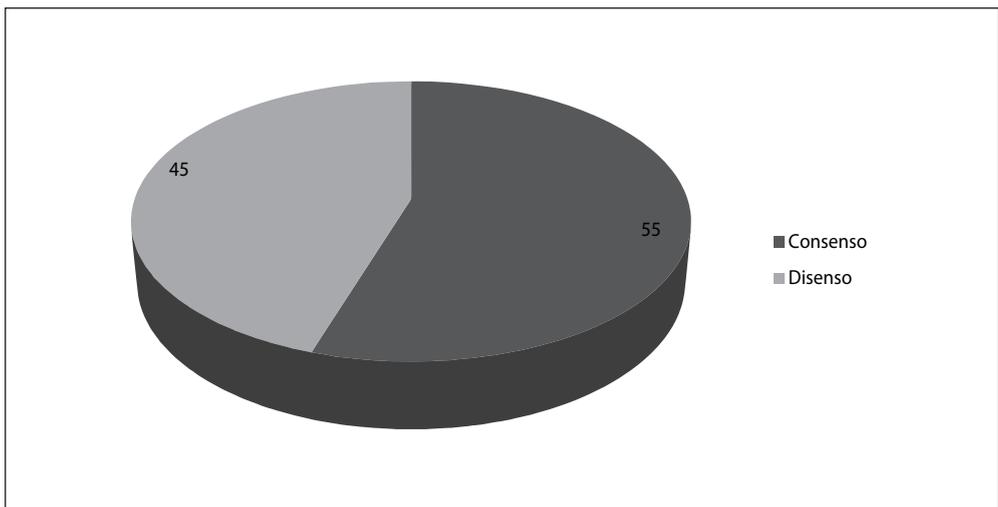
En cualquier caso, y comparando de nuevo con los datos de Medio Ambiente, es destacable cómo la evolución por legislaturas es ciertamente similar. En esta última también es reseñable cómo los puntos del orden del día informativos suponen una proporción mucho mayor en la primera legislatura que en las restantes. A falta de extender este análisis a otras Conferencias, lo cierto es que parece desprenderse de ahí cierta institucionalización de estos foros, a pesar de que los cambios en torno a su normativa hayan sido sumamente limitados. Parecería, por tanto, que, por vía de la interiorización de hábitos, los actores percibirían las Conferencias Sectoriales como foros de decisión de una manera creciente a lo largo del periodo analizado.

### 6.2.7. Respuesta de los miembros ante los puntos del orden del día

Analizando los puntos del orden del día en función de la reacción de los miembros participantes, observamos que la mayor parte de ellos son pasados sin discusión (55,9%), a pesar de posibles intervenciones de las diferentes partes de la Conferencia. Del mismo modo, un 44,1% de los puntos tratados suscitan al menos una intervención crítica de alguno de los participantes.

A primera vista, esto podría producir una impresión de predominio del consenso sobre el conflicto, pero si se comparan los datos de Educación con los de Medio Ambiente vemos que la primera es notablemente más conflictiva que la segunda, donde los puntos discutidos solamente llegan al 31,1%. Evidentemente, esta diferencia puede estar motivada por el hecho de la mayor relevancia político-electoral de la educación, frente al medio ambiente, que se aprecia en general como una política sectorial más técnica y menos «ideológica».

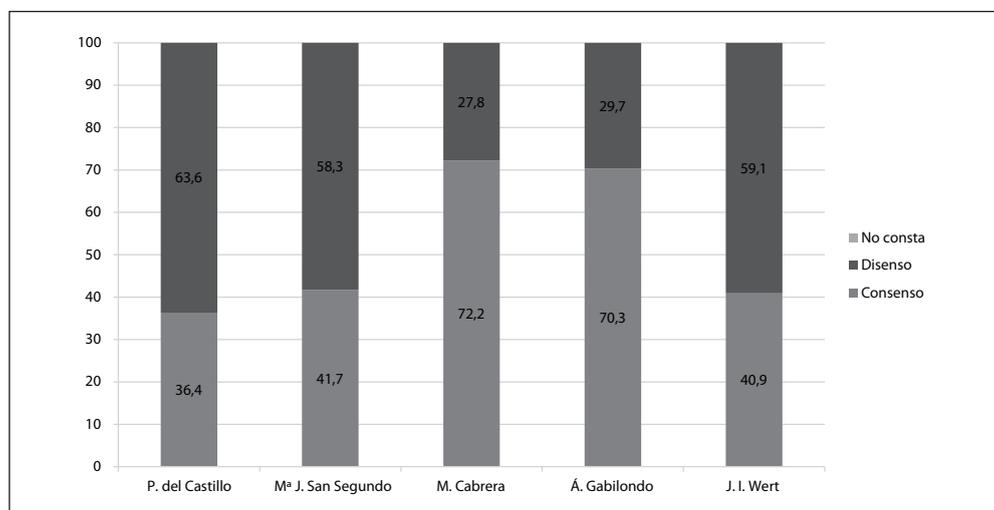
**Gráfico 6.30. Tipo de respuesta a los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación.**



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico, la presencia del conflicto ha sido variable según las legislaturas: a primer vista, las legislaturas de Cabrera y Gabilondo destacan frente al resto por ser considerablemente más pacíficas, mientras que, del resto de mandatos, destaca el de Pilar del Castillo como aquel en el que más se discute, con casi dos tercios de los puntos del orden del día clasificados como «de disenso».

**Gráfico 6.31. Tipo de respuesta a los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación según titular del ministerio.**



Fuente: Elaboración propia.

La gran controversia que caracteriza el mandato de Pilar del Castillo es la aprobación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, cuyo anteproyecto y decretos suscitan una frecuente reacción por parte de determinados representantes autonómicos. En ese sentido, las sucesivas leyes que se aprueban durante la época socialista y durante el mandato de Wert se pueden rastrear por el nivel de conflicto existente en las legislaturas de San Segundo y Wert.

En suma, la Conferencia de Educación ha mostrado una dinámica más conflictiva que la de Medio Ambiente, motivada por el peso específico y la relevancia político-electoral de los temas sometidos a discusión: la recurrencia en la utilización de un instrumento tan excepcional como la ley orgánica está, sin duda, en el fondo de esta pauta.

### 6.2.8. La participación de las Comunidades Autónomas en los puntos del orden del día

Vemos aquí cómo y cuánto han intervenido las Comunidades Autónomas en las sesiones de la Conferencia Sectorial. Como se dijo anteriormente, no computamos aquí todas y cada una de las veces que los representantes regionales toman la palabra, sino aquellos puntos del orden del día en los que intervienen: cada Comunidad puede contar 1 o 0, dependiendo de si interviene o no en un punto. Los resultados generales se pueden observar en la siguiente tabla.

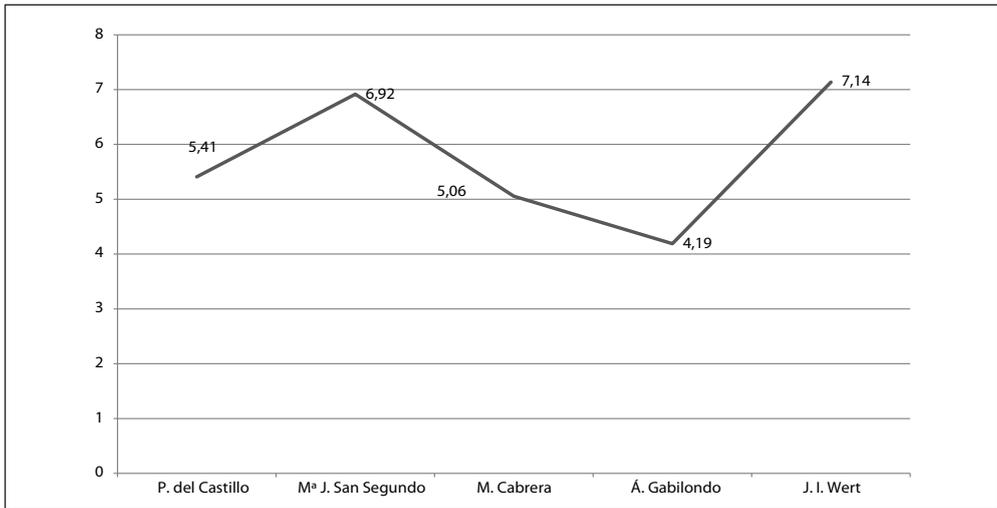
**Tabla 6.5. Intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación.**

CC. AA.	P. del Castillo	M. <sup>a</sup> J. San Segundo	M. Cabrera	A. Gabilondo	J. I. Wert
Andalucía	13	5	7	9	11
Aragón	7	6	4	8	9
Asturias	12	5	6	10	13
Baleares	5	4	5	5	8
Canarias	9	5	6	9	8
Cantabria	4	4	3	7	5
Castilla-La Mancha	11	5	4	9	11
Castilla y León	5	5	6	13	8
Cataluña	6	6	10	14	12
Extremadura	9	5	4	6	7
Galicia	3	2	3	13	9
Madrid	5	6	9	9	9
Murcia	8	5	3	8	8
Navarra	6	5	3	10	10
País Vasco	4	6	5	7	13
Rioja	6	4	7	8	9
Valencia	6	5	6	10	7
Ceuta	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0
Total	119	83	91	155	157
Total POD	22	12	18	37	22

Fuente: Elaboración propia.

En total hay 605 intervenciones recogidas en la tabla que se distribuyen desigualmente entre los diferentes actores autonómicos. Ante todo, destaca la ausencia de intervenciones de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que, así como sí intervenían excepcionalmente en materia de medio ambiente, se inhbien de los debates en materia de educación, al no acudir a las reuniones. Quizá el dato más llamativo es que la Conferencia de Educación suscita un número elevado de intervenciones autonómicas por cada uno de los puntos del orden del día. En el siguiente gráfico se recoge el promedio de representantes regionales que toman la palabra en cada uno de los ítems de la agenda, variando desde un 4,19 en la legislatura de Gabilondo (uno de los dos mandatos con menos conflicto) a 7,14 en la época de Wert. Este dato contrasta notablemente con el gráfico equivalente que veíamos respecto al medio ambiente, donde el máximo era de 4,44 intervenciones autonómicas, cayendo en las últimas legislaturas claramente por debajo de 2. Así, la Conferencia de Educación se muestra claramente como más participada por las autonomías que la de Medio Ambiente.

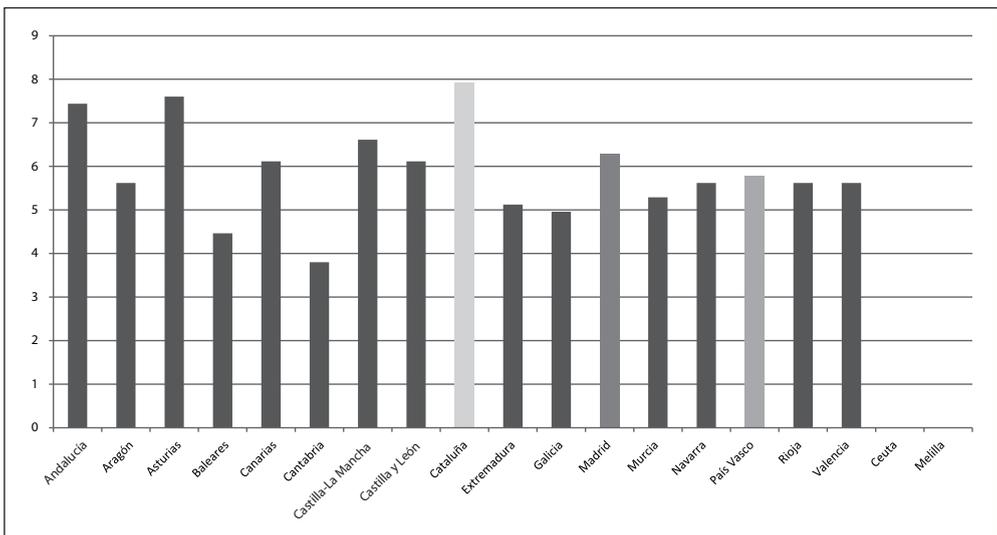
**Gráfico 6.32. Número de Comunidades Autónomas que intervienen en los diferentes puntos del orden del día de la Conferencia Sectorial de Educación (promedio).**



Fuente: Elaboración propia.

Entre las más activas se encuentran, por este orden, Cataluña, Asturias, Andalucía, Castilla-La Mancha, Madrid, Canarias y Castilla y León. Todas ellas superan el 6% del total de intervenciones registradas, destacando Cataluña como la más intervencionista. De las otras dos Comunidades

**Gráfico 6.33. Porcentaje de intervenciones de las diferentes Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación (total = 100).**



Fuente: Elaboración propia.

analizadas en este estudio, Madrid se sitúa como la quinta que más frecuente interviene, y el País Vasco como la octava, si bien resulta curioso cómo en la última época, durante el mandato de Wert, se sitúa a la cabeza de la tabla.

**Tabla 6.6. Intervenciones críticas de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación**

CC. AA.	P. del Castillo	M. <sup>a</sup> J. San Segundo	M. Cabrera	A. Gabilondo	J. I. Wert
Andalucía	8	0	1	0	8
Aragón	6	1	0	0	0
Asturias	8	0	1	1	8
Baleares	5	2	0	0	0
Canarias	3	1	1	0	4
Cantabria	0	0	0	0	0
Castilla-La Mancha	6	1	0	0	0
Castilla y León	1	2	2	4	1
Cataluña	3	3	1	0	9
Extremadura	6	0	0	0	0
Galicia	0	1	0	6	0
Madrid	0	5	2	4	0
Murcia	0	3	0	3	0
Navarra	0	1	1	1	0
País Vasco	3	2	0	0	10
Rioja	0	4	1	2	0
Valencia	0	4	3	5	0
Ceuta	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0
Total interv. crít.	49	30	13	26	40
Total interv.	119	83	91	155	157

Fuente: Elaboración propia.

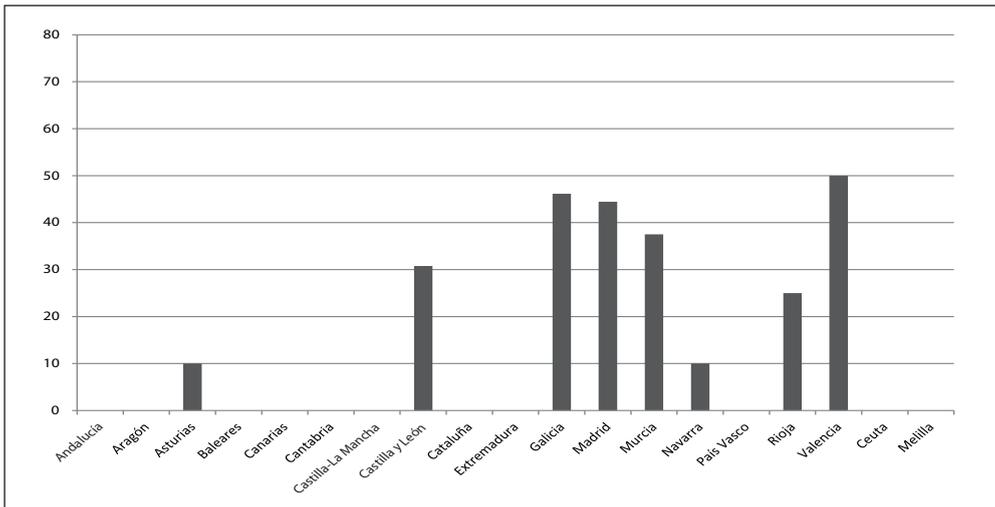
Uno de los aspectos más interesantes de este análisis es el que deriva de las intervenciones críticas formuladas por los actores regionales, que quedan recogidas en la tabla anterior y los Gráficos 6.34 y 6.35. Como se puede observar en la tabla, y en línea con lo que apreciábamos en el anterior epígrafe sobre puntos de consenso y disenso, las legislaturas de Pilar del Castillo, M.<sup>a</sup> Jesús San Segundo y José Ignacio Wert se muestran notablemente más conflictivas que las otras dos. Ello

no aporta excesivas novedades con respecto a lo anteriormente dicho, pero sí resulta llamativa la distribución de críticas dependiendo de la legislatura. Para establecer esta comparación, y al igual que hicimos con la Conferencia de Medio Ambiente, hemos contrastado los datos correspondientes a los mandatos con más participación de las autonomías.

Así, si se observan los gráficos que recogen las intervenciones críticas en las legislaturas de Wert y Gabilondo (las dos con más intervenciones críticas) y se comparan con los equivalentes de medio ambiente, el aspecto más visible es la cantidad relativamente escasa de barras que pueblan los primeros: dicho de otro modo, mientras las críticas son formuladas en mayor o menor medida por todas las autonomías en la Conferencia de Medio Ambiente, en Educación las intervenciones críticas son más selectivas. Por ejemplo, durante el mandato del ministro socialista Ángel Gabilondo solo las comunidades de Asturias, Castilla-León, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia formulan intervenciones contrarias al proponente del orden del día. Como se puede apreciar, todas ellas gobernadas por el principal partido de la oposición en el Parlamento Español de ese momento.

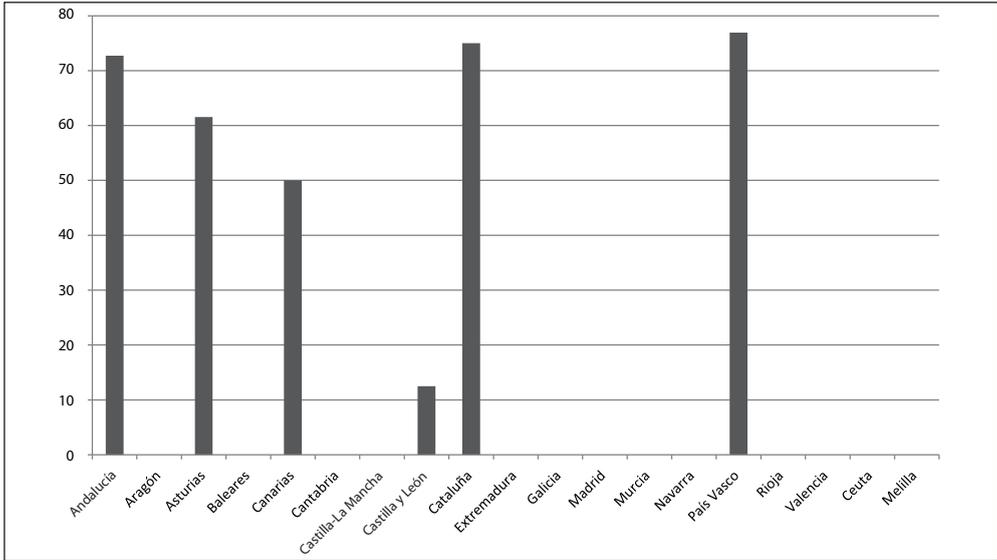
Si observamos, por el contrario, lo sucedido en la época de Wert, nos encontramos que únicamente intervienen de manera crítica las comunidades de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-León, Cataluña y País Vasco. Si exceptuamos Castilla y León, que es, por otra parte, la que menor porcentaje de intervenciones críticas acumula de las regiones enumeradas, todas ellas están gobernadas por partidos diferentes al del ministro. Se da, además, la circunstancia de que en casi todas ellas la mayoría de las intervenciones son críticas: por ejemplo, de las 13 veces que interviene el representante vasco, 10 son para expresar su oposición al planteamiento ministerial. Es decir, con Wert los críticos lo son en casi todas sus intervenciones.

**Gráfico 6.34. Porcentaje de críticas sobre el total de intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación (mandato de Ángel Gabilondo.)**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 6.35. Porcentaje de críticas sobre el total de intervenciones de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Educación (mandato de José Ignacio Wert).**



Fuente: Elaboración propia.

Lo anteriormente señalado corrobora un aspecto ya comentado en torno a las intervenciones críticas en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente: parece evidenciarse un factor partidista que convierte a estos foros en una especie de segundo parlamento donde se reproduce la dialéctica de gobierno y oposición. Si acaso, podríamos decir que esta pauta se da todavía de forma más acusada en la Conferencia de Educación, probablemente por lo que hemos señalado anteriormente en torno a la mayor relevancia político-electoral de esta materia.

### 6.2.9. A modo de síntesis

Resumiendo, la Conferencia Sectorial de Educación parece también plenamente consolidada e institucionalizada, si consideramos que celebra reuniones con asiduidad, con un notable grado de formalización y cuyos contenidos se plasman en actas de acceso público y con un formato estandarizado para todo el periodo que nos ocupa.

Como en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el funcionamiento de las sesiones se ve dominado por el ministerio, que es quien confecciona el orden del día. En este sentido, la influencia de los Gobiernos autonómicos es marginal y no muestra iniciativa, salvo en los puntos de ruegos y preguntas, que es cuando algunos actores aprovechan para introducir temas no previstos por el Gobierno central. Asimismo, predomina el contenido político sobre los aspectos técnicos y la negociación sobre la información, si bien los puntos del orden del día meramente informativos ocupan un lugar digno de mención en cuanto que superan la cuarta parte del global.

Sin embargo, todo ello no obsta para que sus sesiones hayan mostrado algunos aspectos de contraste con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Una de estas diferencias atañe al propio formato de las reuniones: más cortas por lo general y dotadas de un orden del día menos dado a tratar problemas específicos. Esto es lo que ha restado relevancia a la clasificación temática de los puntos del orden del día que, así como muestra una distribución notable en el caso del medio ambiente, en educación no hace lo mismo, por cuanto los puntos introducidos en las sesiones tienden a tratar transversalmente los diferentes subsectores de la política educativa. Asimismo, hemos podido apreciar un mayor protagonismo de las leyes en las sesiones de esta Conferencia, sobre todo en las leyes orgánicas de educación, que han requerido tiempo y no pocas intervenciones de los actores autonómicos. Desde el punto de vista de los «objetos» introducidos en la agenda de la Conferencia, destaca también la práctica ausencia de intervenciones ejecutivas que sí aparecían en el foro medioambiental.

En todo caso, se reproduce en la Conferencia Sectorial de Educación una pauta que ya detectamos en Medio Ambiente y, si cabe, de una manera más evidente: la intensa politización de un foro intergubernamental que, en principio, no debería reflejar rivalidades político-ideológicas, sino meros intereses territoriales. Como hemos visto, parece que las críticas se formulan teniendo muy en cuenta quién ocupa el ministerio y la relevancia pública de la cuestión sometida a debate. Ello nos lleva nuevamente a advertir la ausencia de cierta cultura propia del federalismo cooperativo y orientada a resolver problemas más que a subrayarlos. No obstante, quizá no pueda ser de otra manera en una institución como esta, en la que el Gobierno central ocupa una posición tan predominante.



## CAPÍTULO 7

## CONCLUSIONES



Las Conferencias Sectoriales son órganos de interrelación entre Estado y Comunidades Autónomas; sin embargo, su mera presencia en el ordenamiento no genera consenso en torno a su legitimidad. Esta legitimidad se obtendría en la medida en que cumpliesen una función en el sistema institucional de cogobierno e incorporaran en la definición del interés general del Estado los intereses y puntos de vista de las Comunidades Autónomas, aspecto este básico de un modelo de Estado descentralizado.

En un contexto de recursos escasos como el actual, en el que se plantean vías en pro de un redimensionamiento de las organizaciones públicas y cambios en sus formas de gestionar, el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales ha sido objeto de numerosos estudios desde el ámbito jurídico y también desde la ciencia política y de la administración. Nuestro trabajo pretende continuar con el análisis de su funcionamiento, considerando que aportar datos sobre el mismo constituye un importante argumento bien para legitimar la existencia de las Conferencias Sectoriales, bien para pensar en posibles cambios, o ambas cuestiones a la vez.

En primer lugar, nos parece importante retomar las hipótesis planteadas al principio de este trabajo. En este sentido, el análisis realizado nos lleva a las siguientes afirmaciones en relación a las Conferencias Sectoriales:

1. Los valores y las percepciones de las personas que participan en las Conferencias Sectoriales influyen en el juicio que se hace sobre la validez y legitimidad de las mismas.
2. Desde un punto de vista operativo, las Conferencias Sectoriales cumplen con los objetivos que por ley se encomienda a las mismas respecto al funcionamiento de sus sesiones.
3. El nivel de intervención de las Comunidades Autónomas en las Conferencias Sectoriales no siempre viene determinado por el grado de repercusión de los temas tratados para cada Comunidad Autónoma. Hay diferencias entre los representantes de las tres Comunidades Autónomas analizadas en cuanto a su percepción sobre las Conferencias Sectoriales.
4. El nivel y sentido de la intervención de las Comunidades Autónomas viene determinado, en la mayoría de las ocasiones, por el alineamiento partidista.
5. El factor humano a través de las características personales de los titulares del ministerio influye en la toma de decisiones de las Conferencias Sectoriales.

6. Desde un punto de vista sustantivo, las Conferencias Sectoriales no llegan a cumplir el papel de órganos de cogobierno.

Dicho esto, vamos a ahondar sobre dos ámbitos: en primer lugar, un ámbito de funcionamiento operativo de las Conferencias (su organización, sus reuniones, la participación o la toma de decisiones, los órganos de preparación y apoyo, etc.), basado en datos cuantitativos y a través de la valoración del cumplimiento formal por parte de las personas entrevistadas; y en segundo lugar, un ámbito de funcionamiento sustantivo, es decir, si a juicio de sus participantes las Conferencias están cumpliendo con el objetivo final de facilitar el cogobierno y la toma de decisiones conjunta en el Estado de las Autonomías.

En relación con el primer aspecto, el funcionamiento operativo, hemos considerado que, a pesar del universo dispar que forman las Conferencias Sectoriales, con ritmos distintos, el análisis del funcionamiento de los tres casos elegidos (Conferencia Sectorial de Educación, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente) es significativo y extrapolable al menos al resto de las Conferencias que tienen características en común con estas tres, como son la existencia de un reglamento, una actividad anual regular y significativa en número de reuniones a partir del año 2001, y el hecho de que el objeto de sus materias tenga un peso específico en el gasto público, así como una proyección territorial de las políticas que en ellas se tratan. La investigación aporta la valoración de las entrevistas sobre el cumplimiento del reglamento en cuestiones como el desarrollo de las funciones y el orden del día, la asistencia, la toma de decisiones y los órganos de apoyo.

El orden del día de las Conferencias Sectoriales se define principalmente en función de la agenda política del Gobierno y las prioridades de la Unión Europea y situaciones contextuales específicas. Es el ministerio, a través del secretario de Estado, quien hace la convocatoria y determina el orden del día de las reuniones. 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. Lo más frecuente es que los temas que interesan a las Comunidades Autónomas o los asuntos de más actualidad que no han podido ser incluidos en el orden del día se traten en el apartado de ruegos y preguntas. Muchos de los consejeros entrevistados señalan que el ministerio debería hacer la convocatoria con mayor 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.

Otro aspecto criticado es que los órdenes del día suelen incluir demasiados temas, lo que en algunos casos alarga excesivamente las reuniones. Del análisis realizado en torno a los puntos del orden del día podría deducirse, sin embargo, que esta es una verdad a medias: efectivamente parece ser el caso de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, en la que se suceden sesiones con numerosos puntos para discutir, lo que en ocasiones lleva a desdoblarse las reuniones en dos días diferentes. Esta es una práctica frecuente durante el mandato de Cristina Narbona. Por el contrario, la práctica en la Conferencia Sectorial de Educación es notablemente diferente: en sus

reuniones encontramos órdenes del día con un número sensiblemente menor de puntos y, consiguientemente, una duración más breve.

Asimismo, tanto las entrevistas como el análisis de los órdenes del día de las tres Conferencias analizadas muestran que estas cumplen las funciones asignadas en sus reglamentos, como puede ser el caso de informar normas, distribuir fondos, acordar planes de actuación conjunta, acordar la postura de las Comunidades Autónomas ante las políticas comunitarias en sus ámbitos de actuación y la respuesta coordinada ante situaciones contextuales específicas, como puede ser el caso de las alarmas de carácter sanitario o medioambiental.

En términos generales, la asistencia de las Comunidades Autónomas a las Conferencias Sectoriales es regular. Sin embargo, esto no es óbice para que la inasistencia que se da en algunos casos se utilice para mostrar el desacuerdo con las actuaciones desarrolladas por el ministerio o con la naturaleza de las Conferencias Sectoriales. Este desacuerdo puede mostrar una oposición política con el partido que ostenta el ministerio en ese momento, tal y como nos expresan algunas de las personas entrevistadas pertenecientes a partidos de ámbito estatal. Otra forma de mostrar el desacuerdo a través de la inasistencia está relacionado con la figura en sí de las Conferencias Sectoriales, en la medida que refleja un modelo de Estado simétrico, y quienes muestran tal desacuerdo están más por un modelo de Estado asimétrico y una estrategia de actuación bilateral, que se considera menos jerárquica que la multilateral.

Frente a los consejeros nacionalistas vascos y catalanes, que muestran una posición crítica con el poder decisorio de estos órganos, tanto la mayoría de los consejeros del Partido Socialista como sobre todo los del Partido Popular creen que las Conferencias Sectoriales permiten adoptar decisiones comunes entre las instituciones autonómicas y las estatales. Para estos últimos no hay otra posibilidad de que los gestores políticos de las Comunidades y del Estado se reúnan, negocien y tomen decisiones, por lo que si no existieran habría que inventarlas.

La mayoría de las veces las personas que participan en las Conferencias asienten a lo que ha informado el ministerio. Las Conferencias buscan en todo momento el consenso y, cuando hay temas conflictivos, se intenta resolver las discrepancias en la comisión, es decir, en la reunión preparatoria de la Conferencia Sectorial. En el caso de que esto tampoco fuera posible, se llegaría a un consenso dentro de la propia Conferencia. Incluso cuando se tratan temas conflictivos, lo normal es que se aprueben de manera consensuada. La presión por la difusión que tienen las Conferencias Sectoriales a través de las ruedas de prensa posteriores a sus reuniones puede afectar a la búsqueda de consensos.

El hecho de que se tomen las decisiones por asentimiento de los participantes, de que no se vote en las Conferencias y de que la última palabra la tenga el ministerio genera distintos tipos de críticas entre los consejeros. Por una parte, este sistema hace que no afloren los distintos puntos de vista y que las discrepancias se diluyan en la discusión. Por otra parte, esta búsqueda del consenso hace que nunca se recojan las propuestas de forma correcta y satisfactoria para las Comunidades discrepantes.

Las Conferencias Sectoriales reúnen en torno a ellas un número significativo de órganos de segundo nivel, de preparación y apoyo de los temas que han de conocer. Destacan, entre estos, las Comisiones Sectoriales, órganos descritos por nuestros entrevistados como de carácter técnico frente al carácter político de las Conferencias. Estos órganos permiten un intercambio de información entre el personal de las Comunidades Autónomas y el ministerio, con objeto de la preparación de los puntos del orden del día de las reuniones de las Conferencias.

En términos generales, todas las personas entrevistadas señalan que hay que mejorar los aspectos técnicos para conseguir un mayor rendimiento de las Conferencias Sectoriales, pero esto no cuestiona el funcionamiento operativo actual de estos órganos. Entre las propuestas de mejora se encuentran: rotar el lugar de reunión, organizar videoconferencias para facilitar la participación en la Conferencia, mejorar el trabajo previo a la reunión o hacer la convocatoria con suficiente antelación para que los consejeros tengan tiempo para estudiar la documentación y los temas que se van a abordar. Estas medidas favorecerían el incremento del número de reuniones, lo que implicaría una reducción del número de asuntos tratados en cada una de ellas, evitando así una excesiva acumulación de temas.

Otra propuesta de mejora manifestada por las personas entrevistadas está en relación con el proceso de toma de decisiones, concretamente con el sistema de votación. El funcionamiento de las Conferencias Sectoriales podría mejorar posibilitando que los consejeros votasen en las reuniones, ya que este procedimiento evitaría falsos consensos y ayudaría a aflorar las distintas visiones que hay sobre los temas. Su reflejo en el reglamento obligaría a establecer un sistema de votación formal y a que este se incorporara en el acta.

Vistas las principales conclusiones en torno al funcionamiento operativo de las Conferencias, pasamos a exponer las características más relevantes de su funcionamiento sustantivo. En su expresión de órganos de cogobierno, nos encontramos con que la discusión en torno a las Conferencias se ve afectada por el debate acerca de la naturaleza y alcance del Estado de las Autonomías. La percepción del rendimiento de estos órganos respecto a la capacidad de cogobierno es baja y ha dependido en gran medida del contexto político del partido en el Gobierno, es decir, si contaba con apoyo mayoritario (en cuyo caso, la cooperación se transformaba en limitación o control) y del talante de la persona que ostentaba la presidencia de la Conferencia Sectorial, marcando los tiempos de participación y presentación de iniciativas por parte de las Comunidades Autónomas. Además, se observa una alineación partidista en la dinámica de las reuniones, que transfigura el órgano de cogestión en un órgano de Gobierno versus oposición. En este sentido, se critica el hecho de que la posición de los consejeros de las Comunidades Autónomas con respecto a los temas que se tratan depende de las consignas del partido político al que pertenecen, más que de los intereses de su autonomía. La toma de decisiones en función del color político limita el debate y desnaturaliza el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.

Sin embargo, a pesar de que la valoración de las Conferencias Sectoriales como órganos de cogobierno es insuficiente, puntualmente se reconoce que, dependiendo del factor humano y contextual, ha habido momentos en los que sí han funcionado como tal. Un caso que ilustra

bien lo que decimos es el de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. En efecto, hemos visto cómo la duración de las reuniones, los temas tratados en ellas y la intensidad de la participación de las Comunidades Autónomas han sido mayores durante el ministerio de Cristina Narbona, a la que diversos informantes han identificado como una de las personas cuyo liderazgo trascendía, por razones de peso específico político-ideológico, la mera coordinación técnica de la Conferencia. Este liderazgo del titular del ministerio no implica que las funciones generales o la «eficacia coordinadora» de la Conferencia se vean alteradas, sino más bien que la dinámica de su funcionamiento se modifica para visibilizarse de manera más explícita como un foro de coordinación intergubernamental. Sin embargo, el impacto del liderazgo ministerial tiene un carácter limitado por la propia consolidación institucional de las Conferencias, cuyo reglamento determina claramente quién compone el orden del día, qué miembro preside las reuniones, cómo se toman las decisiones y cuál es el alcance de estas. En este sentido, las consecuencias de un liderazgo personal del ministro parecerían afectar más a las formas que al contenido.

Sin embargo, y como habíamos apuntado anteriormente, los representantes de los Gobiernos autonómicos han mantenido una participación variable según diversos factores que abarcan desde la propia sintonía política con el partido en el Gobierno central hasta la propia delimitación competencial de la Comunidad Autónoma. En ese sentido, en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, cuyas políticas tienen una proyección territorial más evidente, el principal determinante de la participación autonómica (entendida esta como el acto de intervenir o no en las deliberaciones) ha sido la naturaleza de los temas tratados en las sesiones de las Conferencias. De esta manera, tanto en las entrevistas realizadas como en el análisis específico sobre la dinámica de las sesiones, podría extraerse la conclusión de que son los propios asuntos tratados en los puntos del orden del día los que determinan un mayor o menor protagonismo de las Comunidades Autónomas. Dicho en otros términos, serían aspectos materiales y prácticos los que explican por qué los actores regionales deciden intervenir en las sesiones y, si es necesario, plantear conflictos. Por ejemplo, en las entrevistas ha aparecido el tema del reparto de fondos como uno de los aspectos que determinan la mayor intervención de unas Comunidades Autónomas, las de régimen común, más interesadas en financiación suplementaria que las de régimen foral, cuyo papel en estos puntos está cerca de ser meramente testimonial. Asimismo, en el análisis de las reuniones de la Conferencia de Medio Ambiente, veíamos cómo dependiendo de las características económicas, geográficas y socioambientales de las Comunidades Autónomas, estas tendían a intervenir más o menos en ámbitos temáticos concretos, como la protección de la biodiversidad o la contaminación atmosférica. Es, por tanto, la naturaleza material de los aspectos tratados lo que condiciona el mayor o menor nivel de participación de los actores regionales en esta Conferencia Sectorial y no tanto, como por otra parte podría esperarse de manera intuitiva, la existencia de identidades nacionales o regionales fuertes o el signo nacionalista (periférico) de los Gobiernos autonómicos. Sin embargo, esta lógica no está tan presente en la Conferencia Sectorial de Educación, donde las intervenciones de los Gobiernos autonómicos, sobre todo aquellas de signo crítico, vienen más determinadas por factores político-electorales, recreándose en mayor medida lo dicho de las Conferencias como órganos de Gobierno-oposición. Quizás el factor decisivo para explicar esas

diferencias en el carácter de la intervención regional sería el mayor relieve político de la cuestión educativa.

Otra cuestión destacable del funcionamiento de las Conferencias es que, a menudo, se espera que estas sirvan para establecer relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas. El sistema político español no cuenta con mecanismos específicos para generar la relación horizontal de las Comunidades Autónomas; por eso se demanda que las Conferencias Sectoriales generen este tipo de relaciones. Sin embargo, las entrevistas destacan que las Conferencias Sectoriales no terminan de ser eficientes para la relación horizontal más allá del elemento partidista. No obstante, a pesar de que no termina de plasmarse en acuerdos y relaciones horizontales estables, las Conferencias Sectoriales son eficaces y pueden ser potencialmente ventanas de oportunidades para favorecer las relaciones informales horizontales. Asimismo, desde posturas nacionalistas encontramos cierta vindicación de los espacios de encuentro bilaterales, valorándolos para determinadas áreas como elementos más adecuados que las Conferencias Sectoriales para las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

Una vez analizados los principales resultados de esta investigación, estamos en disposición de afirmar que existe una falta de acuerdo sobre las Conferencias Sectoriales, fundamentalmente en torno a su legitimidad y validez en el sistema institucional del Estado. Más allá de los detalles concretos en los diferentes discursos formulados, creemos que el dato relevante es la mera existencia de percepciones diversas. Es en este punto donde destaca claramente como dato relevante la falta de consenso.

De todas formas, la mayoría de los consejeros entrevistados señalan que el futuro de las Conferencias Sectoriales va a depender de la forma que adopte el Estado. Cuanto mayor sea la descentralización, más importante va a ser la labor que realizan en la coordinación entre las Comunidades Autónomas. En un sistema descentralizado, las Conferencias Sectoriales deben liderar y garantizar una buena relación entre las partes integrantes, no solo para que los servicios comunes funcionen, sino sobre todo para que estas participen en la definición activa del interés general del Estado. En un Estado federal o en un Estado más descentralizado que el actual, las Conferencias Sectoriales se tendrían que reformular o, por lo menos, se deberían acomodar a la nueva situación.

## CAPÍTULO 8

FUENTES DOCUMENTALES Y  
BIBLIOGRÁFICAS DE REFERENCIA

- Agranoff, R. (1993): «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías», *Política y Sociedad*, 13, 87-106.
- Aja, E. (1999): *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.
- Alda Fernández, M. y Ramos Gallarín, J. A. (2004): «El marco de las relaciones intergubernamentales de la política de medio ambiente en el Estado Autonómico», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 28, 87-104.
- Alda Fernández, M. y Ramos Gallarín, J. A. (2006): «Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política de medio ambiente», en López Nieto, L. (ed.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid, pp. 241-260.
- Arbós Marín, X., Colino Cámara, C., García Morales, M. J. y Parrado Díez, S. (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Arenilla Sáez, M. (1994): *La Europa de las regiones, una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, Granada.
- Bañón i Martínez, R. y Tamayo, M. (1997): «Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales», *Papeles de trabajo de Gobierno y Administración*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- Cicuéndez Santamaría, R.; Ramos Gallarín, J. A., 2010. «Gobernar la diversidad territorial en el Estado Autonómico: mecanismos institucionalizados de relación entre comunidades autónomas y gobiernos locales» en Arenilla, M., Moreno, A. M, Bassols, M. y Entrena, R. (coords.). *La Administración Pública entre dos siglos*. Madrid, INAP. Colino Cámara, C. (2002): «Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental», en Grau, M. y Mateos, A. (eds.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 305-352.
- Colino Cámara, C. (2012): «Las relaciones intergubernamentales», en Olmeda Gómez, J. A., Parrado Díez, S. y Colino Cámara, C., *Las Administraciones Públicas en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 215-252.

- Colino Cámara, C. y Parrado Díez, S. (2009): «Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales», en Arbós Marín, X., Colino Cámara, C., García Morales, M. J. y Parrado Díez, S., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, pp. 135 y ss.
- Dente, B. (1985): *Governare la frammentazione*, Il Mulino, Bolonia.
- Dente, B. y Subirats Humet J. (2014): *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Duque Villanueva, J. C. (2007): «Las Conferencias Sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 113-153.
- García Morales, M. J. (2009): «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 65-117.
- García Morales, M. J., Montilla Matos, J. y Arbós Marín, X. (2006): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, CEPC, Madrid.
- Gomà Carmona, R. y Subirats Humet, J. (1998): *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona.
- González Gómez, A. (2006): «La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias Sectoriales», en López Nieto, L. (ed.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid.
- León Alfonso, S. y Ferrín Pererira, M. (2009): *La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela.
- Lagos Rodríguez, Ma<sup>a</sup> G.; Iglesias Suárez, A.; Álamo Cerrillo, R., 2010. «Solidaridad y financiación autonómica». *Estudios de Economía Aplicada* Vol. 28-1, 103-122.
- López Nieto, L. (ed.) (2006): *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto*, Dykinson, Madrid.
- Máiz Suárez, R. (1999): «Cuando los efectos devienen causas: déficit federal y nacionalismos institucionalmente inducidos en la España de los 90», *Revista Española de Ciencia Política*, 1, 173-188.
- Máiz Suárez, R., Beramendi Álvarez, P. y Grau Creus, M. (2002): «La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales», en Subirats Humet, J. y Gallego Calderón, R. (coords.), *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid.
- Marks, G., Hooghe, L. y Schakel, A. (2008): «Measuring Regional Authority», *Regional & Federal Studies*, 18(2), 111-121.
- Mendoza Mayordomo, X. (1990): «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España», *Documentación Administrativa*, 223, 261-290.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales (años 2009, 2010, 2011 y 2012). Disponible en: <[http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales.html)> (última consulta: noviembre 2014).

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales (años 2002 y 2007). Disponible en: <[http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales.html)> (última consulta: noviembre de 2014).
- Olmeda Gómez, J. A. (2012): «La Unión Europea y las Administraciones Públicas españolas», en Olmeda Gómez, J. A., Parrado Díez, S. y Colino Cámara, C., *Las Administraciones Públicas en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 399-491.
- Olmeda Gómez, J. A. y Parrado Díez, S. (2000): *Ciencia de la Administración. Volumen II*, UNED, Madrid.
- Olmeda Gómez, J. A., Parrado Díez, S. y Colino Cámara, C. (2012): *Las Administraciones Públicas en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Padioleau, J. (1989): *El Estado en concreto*, Fondo de Cultura Económica, México.
- 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». *Revista Documentación Administrativa* 286-287, 59-78.
- Pérez García, F., 2002. «La financiación del Estado Autonómico. Una lectura de veinte años de descentralización» en Farinós, J., Alfons Cucó, J. R. (coords) *La organización territorial del Estado: España en Europa: un análisis comparado*. Valencia, Universitat de Valencia.
- Ramos Gallarín, J. A., Alda Fernández, M. y Cicuéndez Santamaría, R. (2006): «La dimensión institucionalizada de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», en López Nieto, L. (ed.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto*, Dykinson, Madrid, pp. 281 y ss.
- Ridaura Martínez, M. J. (2009): *Relaciones intergubernamentales Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- 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.
- Saniger Martínez, N. y Escribano Zafra, J. M. (2010): «La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y el nuevo papel del Gobierno local», en Arenilla Sáez, M. (ed.), *La administración pública entre dos siglos*, INAP, Madrid.
- Sevilla Segura, J., Vidal Beltrán, J. M. y Elías Méndez, C. (2009): *Vertebrando España. El Estado autonómico*, Biblioteca Nueva, Madrid. Subirats Humet, J. y Gallego Calderón, R. (coords.) (2002): *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, Madrid. 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. (1978): «Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno nacional, estatal y local», *Revista de Estudios Políticos*, 6, 5-28.
- Wright, D. S. (1997): *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México.

## CAPÍTULO 9

### ANEXOS



#### 9.1. Ficha técnica de las entrevistas

Entrevista n.º	Ámbito	Comunidad Autónoma/ Ministerio	Partido político	Cargo	Fecha de realización de entrevistas
01	Educación	País Vasco	EA	Consejero	19-05-2014
04	Educación	Cataluña	PSC	Consejero	25-04-2014
02	Educación	País Vasco	PSE	Consejero	10-06-2014
03	Educación	Madrid	PP	Consejero	22-04-2014
05	Sanidad	Cataluña	PSC	Consejero	08-05-2014
08	Sanidad	Cataluña	CDC	Consejero	17-06-2014
14	Sanidad	País Vasco	PSE	Consejero	24-07-2014
10	Medio Ambiente	País Vasco	EA	Consejero	26-06-2014
11	Medio Ambiente	Madrid	PP	Consejero	16-05-2014
09	Medio Ambiente	Cataluña	ICV	Consejero	20-06-2014
12	Educación	Cataluña	PSC	Director General	18-07-2014
16	Medio Ambiente	País Vasco	EA	Viceconsejero	22-05-2014
06	Medio Ambiente	Ministerio de Agricultura, Alimenta- ción y Medio Ambiente	-	Secretario de la Comisión de Medio Ambiente	22-06-2014
7	Medio ambiente	Ministerio de Agricultura, Ali- mentación y Medio Ambiente	-	Secretaria de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	16-05-2014
15	Cooperación Autonómica	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	-	Subdirectora General Adjunta de Coop- eración Autonómica	12-10-2014
13	Cooperación Autonómica	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	-	Subdirector General de Cooperación Autonómica	12-10-2014

## 9.2. Guión utilizado en las entrevistas

### **Análisis de las Conferencias Sectoriales (2001-2012): Valores y percepciones de los Agentes Políticos y Técnicos y dinámica de funcionamiento**

#### **Presentación**

La presente investigación tiene como ámbito de estudio los mecanismos formales de relaciones intergubernamentales; concretamente, queremos analizar el funcionamiento de tres Conferencias Sectoriales: Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Conferencia Sectorial de Educación y Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Es un proyecto de investigación financiado por el INAP y desarrollado por un equipo de investigación del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco.

Como persona que ha participado en alguna de estas Conferencias Sectoriales, le hemos seleccionado para que nos cuente su experiencia y nos dé su opinión sobre el funcionamiento de las mismas. La confidencialidad y el anonimato están garantizados.

Duración aproximada: 45 minutos.

#### **Introducción**

- Trayectoria política personal hasta llegar a la Administración autonómica.
- Experiencia personal en las Conferencias Sectoriales (CCSS).

#### **Funcionamiento de las Conferencias**

- Aspectos formales del funcionamiento de las CCSS.
- Dinámica de las sesiones.
- Valoración de la evolución del funcionamiento de las CCSS.
- Peso del perfil personal/ideológico de las personas en el funcionamiento de las CCSS.

#### **Eficacia/eficiencia de las Conferencias Sectoriales**

- Valoración general de las CCSS como mecanismos de relaciones intergubernamentales y de cogobierno.
- Funciones/disfunciones de las CCSS.
- Posible influencia del contexto político y económico en su funcionamiento.

#### **El futuro de las Conferencias Sectoriales**

- Previsión/valoración de la evolución futura de las CCSS.
- Posibles aspectos de mejora.
- Agradecemos muy sinceramente su colaboración.

9.3. Tablas de asistencia a las Conferencias Sectoriales según rango de los participantes

CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (1). Asistencia según rango. (2001-2008)

Año 2001-2008	1	2	3	4	5	6	7	8	Fecha del pleno	
Pleno	1	2	3	4	5	6	7	8		
Ministerio	P. del Castillo								M. Cabrera	
Partido	PP									
PAÍS VASCO	C	Ot	C	No	No	Ot	Ot	Ot	PSOE	
Partido	EA									
CATALUNA	Ot	Ot	Ot	No	Ot	C	C	Ot	C	
Partido	Ciu								PSC	
MADRID	Ot	Ot	C	Ot	Ot	C	C	C	Ot	
Partido	PP									
GALICIA	C	C	C	C	C	Ot	C	C	Ot	
ANDALUCIA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	
ASTURIAS	C	C	C	C	C	C	C	C	C	
CANTABRIA	C	C	C	C	C	C	C	No	C	
LA RIOJA	C	C	Ot	C	C	Ot	Ot	C	C	
MURCIA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	
C. VALENCIANA	C	Ot	Ot	C	C	Ot	C	Ot	C	
ARAGON	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	
CASTILLA-LA MANCHA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	
CANARIAS	C	C	C	C	Ot	C	Ot	C	Ot	
NAVARRA	C	Ot	C	C	C	Ot	C	Ot	C	
EXTREMADURA	Ot	Ot	C	C	Ot	C	Ot	C	C	
BALEARES	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	
CASTILLA -LEON	Ot	Ot	C	C	Ot	C	C	C	Ot	
RANGO	Consejería	Otro rango						No asistencia		

CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN (2). Asistencia según rango. (2009-2012)

Año 2009-2012	10												11												12												Fecha del Pleno		
	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	J.I. Wert																					
Ministerio	A. Gabilondo																																						
Partido	PSE												PP																										
PAÍS VASCO	C	C	C	Ot	C	Ot	C	Ot	No	Ot	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	C	
Partido	PSE-EE/PSOE																																						
CATALUÑA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	C
Partido	PSC												CIU																										
MADRID	Ot	C	C	C	C	Ot	C	C	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Partido	PP																																						
GALICIA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot.	C	
ANDALUCÍA	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
ASTURIAS	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
CANTABRIA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot.	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
LA RIOJA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot.	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
MURCIA	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
C. VALENCIANA	C	C	C	C	C	Ot	C	C	Ot	Ot	C	C	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
ARAGON	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
CASTILLA-LA MANCHA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
CANARIAS	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C	C
NAVARRA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
EXTREMADURA	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C
BALEARES	C	C	C	C	C	Ot.	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
CASTILLA -LEON	C	C	C	C	C	C	Ot	C	C	Ot	C	C	Ot	C	C	Ot	Ot	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	Ot.	C	C	C	C	

Consejería      Otro rango      No asistencia

CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE (1). Asistencia según rango. (2001-2007)

Año 2001-2007	1	2	3	4	5	6	7	Fecha pleno
Pleno	1	2	3	4	5	6	7	1 01/02/2001
Ministerio	J. Matas		E. Rodr.		C. Narbona			2 13/03/2001
Partido	PP		PSOE					3 18/07/2001
PAÍS VASCO	No	C	C	C	C	Ot	Ot	4 11/12/2001
Partido	EA							5 20/06/2002
CATALUÑA	No	C	C	No	C	C	Ot	6 08/01/2003
Partido	CIU			ICV				7 10/03/2003
MADRID	No	C	C	C	Ot	C	C	8 02/10/2003
Partido	PP							9 27/05/2004
								10 14/07/2004
GALICIA	C	No	Ot	C	Ot	C	Ot	11 22-23/10/04
ANDALUCÍA	C	C	C	C	C	C	Ot	12 28-29/01/05
ASTURIAS	C	C	No	C	C	C	C	13 21/04/2005
CANTABRIA	C	C	No	Ot	C	Ot	Ot	14 15-16/07/05
LA RIOJA	C	C	C	Ot	C	C	C	15 26/07/2005
MURCIA	C	C	C	C	Ot	C	C	16 20/12/2005
C. VALENCIANA	C	C	C	C	Ot	Ot	Ot	17 27-28/02/06
ARAGON	No	C	C	C	C	Ot	C	18 2-3/06/2006
CASTILLA-LA MANCHA	C	No	C	C	C	C	C	19 6-7/10/2006
CANARIAS	C	C	Ot	C	C	C	C	20 26/02/2007
NAVARRA	C	No	C	C	Ot	C	Ot	21 06/09/2007
EXTREMADURA	C	C	No	C	C	Ot	C	
BALEARES	C	C	No	C	C	Ot	C	
CASTILLA -LEON	C	No	C	C	C	C	Ot	
CEUTA	No	C	C	C	No	Ot	No	
MELILLA	No	No	C	C	C	C	Ot	

No asistencia

Delegación

Otro rango

Consejería

Rango

CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE (2). Asistencia según rango (2008-2012)

Año 2008-2012	8	9	10	11	12	Fecha del Pleno			
Pleno	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Ministerio	E. Espinosa		R. Aguilar		M. Arias				
Partido	PSOE		PP		PP				
PAÍS VASCO			D	D	C	No	C	No	
Partido	EA		PSE-EE						
CATALUÑA			C	C	C	D	D	C	
Partido			ICV		CIU				
MADRID			No	C	C	C	C	C	
Partido			PP		PP				

GALICIA	C	C	No	C	D	C	
ANDALUCIA	C	No	C	No	C	C	
ASTURIAS	C	C	No	No	C	C	
CANTABRIA	C	D	C	C	C	C	
LA RIOJA	C	C	No	D	C	C	
MURCIA	No	No	C	D	D	No	
C. VALENCIANA	No	No	C	No	C	No	
ARAGON	D	C	D	C	C	C	
CASTILLA-LA MANCHA	No	C	C	D	C	C	
CANARIAS	C	No	No	C	D	C	
NAVARRA	C	C	No	No	No	No	
EXTREMADURA	C	C	D	D	D	C	
BALEARES	No	No	C	D	No	C	
CASTILLA -LEON	C	No	C	C	C	C	
CEUTA	No	No	No	No	D	No	
MELILLA	No	No	No	No	No	No	

\*entrada nuevo reglamento

No disponemos de datos de asistencia para los años 2008 y 2009

CONSEJO INTERTERRITORIAL DE SALUD (1). Asistencia según rango. (15/04/2002- 12/12/2007)

Año 2001/2012	1	2	3	4	5	6	7	Fecha del Pleno
Pleno	1	2	3	4	5	6	7	15/04/2002
Ministerio	A. Pastor							B. Soria
Partido	PP							
PAÍS VASCO	Ot	C	C	C	C	C	C	07/10/2002
Partido	PNV							
CATALUÑA	C	C	C	C	C	C	No	13/01/2003
Partido	CiU							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	26/03/2003
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	30/04/2003
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	23/07/2003
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	03/12/2003
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	16/06/2004
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	22/09/2004
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	15/12/2004
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	No	C	02/03/2005
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	29/06/2003
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	05/10/2005
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	14/12/2005
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	29/03/2006
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	No	No	28/06/2006
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	No	C	11/10/2006
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	No	C	11/12/2006
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	No	14/03/2007
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	18/07/2007
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	10/10/2007
Partido	PP							
MADRID	C	C	C	C	C	C	C	12/12/2007
Partido	PP							
GALICIA	Ot	C	C	C	C	C	C	
ANDALUCÍA	C	C	C	C	C	C	C	
ASTURIAS	C	C	Ot	C	C	No	C	
CANTABRIA	C	C	C	C	C	C	C	
LA RIOJA	C	Ot	C	C	C	C	C	
MURCIA	C	C	C	C	C	C	C	
C.VALENCIANA	Ot	C	C	C	C	C	C	
ARAGON	C	C	C	C	C	C	C	
CASTILLA-LA MANCHA	C	C	C	C	C	C	C	
CANARIAS	C	Ot	Ot	C	C	C	C	
NAVARRA	C	C	C	C	C	C	No	
EXTREMADURA	C	C	C	C	C	C	C	
ILLES BALEARS	Ot	No	C	C	C	No	C	
CASTILLA-LEON	C	No	C	Ot	C	C	C	
CEUTA	C	C	C	C	C	C	C	
MELILLA	C	No	C	C	No	No	No	

\*Modificación del reglamento

\*Incorporación de la ciudad autónoma de Melilla

No disponemos de listado de asistentes para 2001

Consejería      Otro rango      No asistencia

Rango

CONSEJO INTERTERRITORIAL DE SALUD (2). Asistencia según rango. (2008-2012)

Año 2008-2012	9							10							11							12							Fecha del Pleno	
	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47						
Pleno	B.Soria							T. Jiménez							L. Pajín							A. Mato							24	18/07/2008
Ministerio																													25	11/09/2008
Partido	PSOE							PSOE							PSE-EE							PP							26	26/11/2008
PAIS VASCO	PNV							PNV							PSE-EE							PP							27	04/03/2009
Partido	PNV							PNV							PSE-EE							PP							28	25/03/2009
CATALUÑA	PSC							PSC							CIU							CIU							29	27/04/2009
Partido	PSC							PSC							CIU							CIU							30	01/05/2009
MADRID	PP							PP							PP							PP							31	03/06/2009
Partido	PP							PP							PP							PP							32	22/07/2009
																													33	31/08/2009
GALICIA	No							C							No							C							34	22/10/2009
ANDALUCIA	C							C							C							C							35	10/02/2010
ASTURIAS	No							C							No							C							36	18/03/2010
CANTABRIA	No							C							No							C							37	31/05/2010
LA RIOJA	C							C							C							C							38	21/07/2010
MURCIA	No							C							No							C							39	18/10/2010
C.VALENCIANA	C							C							No							C							40	09/12/2010
ARAGON	C							C							C							C							41	02/06/2011
CASTILLA-LA MANCHA	C							C							No							C							42	21/07/2011
CANARIAS	C							C							No							C							43	29/02/2012
NAVARRA	C							C							No							C							44	18/04/2012
EXTREMADURA	C							C							C							C							45	27/06/2012
BALEARES	C							C							C							C							46	03/10/2012
CASTILLA-LEON	No							C							No							C							47	20/12/2012
CEUTA	No							C							No							C								
MELILLA	No							C							No							C								

Consejería

No asistencia

Rango





ISBN: 978-84-7351-462-0



P.V.P.  
12.00 €  
(IVA incluido)



El presente trabajo tiene como ámbito 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. La investigación contempla 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.