

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

Eduard Roig Molés

1.- Mantenimiento de la dinámica consolidada en los últimos años: inactividad de la Conferencia de Presidentes y los órganos bilaterales y continuidad en las conferencias sectoriales

2015 ha sido un año electoral tanto en el Estado como en la mayor parte de CCAA. Sin embargo, ni siquiera ese hecho ha venido a alterar el continuismo absoluto de la dinámica de los órganos mixtos en el Estado autonómico, tan estabilizada que ni siquiera el carácter electoral del año ha hecho descender el número global de reuniones, que se mantiene en las cifras de los años anteriores.

Un año más, pues, ni la Conferencia de Presidentes ni las Comisiones Bilaterales han hecho acto de presencia; y lo cierto (y más grave quizás) es que ya ni se las espera, frustradas por completo todas las esperanzas (de cualquier signo) sobre un impulso o cambio de dinámicas debido a estos nuevos órganos. Las conferencias sectoriales en su funcionamiento ordinario, heterogéneo y carente de orientación o visión conjunta, siguen siendo así las protagonistas exclusivas de las relaciones orgánicas intergubernamentales en nuestro modelo.

En cuanto a las reuniones de las conferencias en 2015, la cifra global de 59 reuniones debe completarse inmediatamente explicando que más de la mitad de las mismas corresponde a reuniones de las conferencias de agricultura y pesca y sus consejos consultivos de política europea (25) y a la conferencia de medio ambiente y su consejo consultivo de política europea (8). Para el resto de las conferencias queda pues un número mucho más reducido de 26 reuniones que refleja más adecuadamente la realidad de la cooperación y la participación en el modelo autonómico.

Estabilidad también en cuanto a las conferencias más activas que, como se apuntaba el pasado año, son el Consejo de Política Fiscal y Financiera (2 reuniones), mercedor de categoría propia, y aquellas relacionadas con ámbitos de competencia ejecutiva autonómica y competencia básica estatal con vocación de coordinación de la actuación de las Comunidades: educación (3 reuniones) y universidades (1 reunión), sanidad (2), servicios sociales (y dependencia) (2) y empleo (3), a las que deberíamos quizás sumar las dos reuniones de la conferencia de justicia (pues responde a una dinámica similar de competencia normativa estatal y sistema ejecutivo autonómico). En materias vinculadas al impulso y regulación de la actividad económica el Consejo para la Unidad de Mercado ha venido a sumar su única y fundacional reunión a las también únicas de las conferencias de industria y PYME, de comercio interior y de turismo. Silencio expresivo en las conferencias referidas a las administraciones públicas (administración pública y asuntos locales), que quizás deberíamos considerar ya sustituidas por el CPFF, y actividad esporádica (reunión única) en algunas conferencias

en ámbitos más concretos (igualdad, cultura, juego, inmigración y cooperación al desarrollo).

Sin embargo, el cambio en numerosos gobiernos autonómicos sí ha modificado el clima en algunas conferencias sectoriales, debilitando la posición del gobierno central y, sobre todo, reforzando dinámicas de conflicto político en las reuniones mantenidas en la segunda parte del año. No se trata tanto de un cambio que ponga en peligro la posición dominante de la Administración General del Estado en las conferencias (que se ha mantenido siempre incluso en períodos de clara mayoría de gobiernos autonómicos de color opuesto), sino de un desarrollo más tenso de las reuniones y de una contestación de las posiciones expuestas por el correspondiente Ministro, convirtiendo la conferencia en un ámbito en el que la contraposición de opciones políticas enfrentadas viene a sustituir la placidez derivada de la anterior sintonía política. Ambas realidades, razonables y propias de un sistema de relaciones intergubernamentales, deberían mantenerse en equilibrio con una dinámica más institucional de aportación de elementos de interés para cada administración desde el respeto a las opciones políticas del gobierno competente en cada caso; este segundo aspecto es el que se echa de menos en algunas conferencias sectoriales, tanto en momentos de sintonía política como en períodos de enfrentamiento partidista.

Debe destacarse desde el primer momento, sin embargo, que el enfrentamiento no aparece en todas las conferencias y de manera automática con el cambio de gobiernos; por el contrario, en algunas conferencias se mantiene una dinámica fundamentalmente de acuerdo integración de posiciones institucionales (a pesar del planteamiento de algunas líneas de divergencia política) mientras que en otras se refuerza la contraposición partidista. Esta distinta situación, que puede ejemplificarse en el Consejo Interterritorial del Sistema nacional de Salud por un lado y la Conferencia Sectorial de Empleo por otro, tiene que ver sin duda con elementos coyunturales como el grado de enfrentamiento en las políticas concretas desarrolladas o incluso las relaciones personales entre sus miembros; pero se puede vincular también con aspectos más estructurales, como el tipo de decisiones adoptadas (la necesidad jurídica de llegar a acuerdos con las Comunidades favorece climas más cooperativos que la mera información sobre actuaciones del Estado) o la existencia de segundos niveles estables de preparación sistemática y negociada de las discusiones y decisiones del pleno de la conferencia.

En este contexto, resulta algo sorprendente la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, con una regulación general mucho más detallada de todos los órganos conjuntos, especialmente de las conferencias sectoriales. El lector valorará si la práctica del funcionamiento de las conferencias y del (inexistente) sistema de relaciones intergubernamentales reclamaba la regulación de las cuestiones abordadas en la nueva norma y si de la misma pueden esperarse novedades en el futuro o si, por el contrario, los cambios normativos generales son poco relevantes y la actuación de las conferencias sigue explicándose en función de la normativa sectorial correspondiente (y el peso que asigna a cada órgano concreto) y por las dinámicas políticas desarrolladas en cada una de ellas. Con ese fin, la parte final del presente trabajo plantea

algunos elementos de reflexión sobre la nueva normativa (y sus silencios) a la luz de la práctica desarrollada en 2015.

2.– Los temas tratados y el funcionamiento de las Conferencias: la relevancia de los grupos de trabajo

En 2015 se mantiene la constante de trabajo sistemático y general de las conferencias sectoriales de agricultura y pesca y sus consejos consultivos, en una dinámica a la que parece haberse añadido claramente desde hace años el sector medioambiental (Conferencia de medio ambiente y Consejo del Agua). Más allá de elementos personales, esos tres ámbitos presentan una característica diferencial fundamental, que es la relevancia de las decisiones de la Unión Europea. De esta característica se derivan distintos aspectos que explican la estabilidad y efectividad de las conferencias: una relación de “tareas” que viene determinada desde la Unión y, en consecuencia, no se deja en manos del gobierno central ni se atribuye a su iniciativa política; la necesidad de alcanzar posiciones finales consensuadas al máximo ante la presión de la negociación en los órganos de la Unión o del seguimiento y vigilancia de la Comisión Europea; y, finalmente, el desarrollo de una red de grupos de trabajo y reuniones de segundo nivel que desbrozan adecuadamente el trabajo final del pleno de la conferencia y aseguran que el debate, con su dosis necesaria en ocasiones de enfrentamiento entre posiciones políticas, se desarrolle sobre una base de acuerdos ya adoptados y asumidos por Estado y Comunidades.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera sigue siendo el segundo gran ámbito de actuación estable e intensa de los órganos de colaboración. En 2015 el Consejo ha asumido sus funciones legales (fijación del techo de gasto, objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, repartiendo entre las administraciones los márgenes derivados de las posibilidades de déficit) ya consolidadas en la práctica de años anteriores y, una vez más, ha retrasado la reforma del sistema de financiación autonómica a cambio de la adopción de acuerdos que amplían coyunturalmente los recursos financieros de las Comunidades (en materia de reducción de intereses de la financiación estatal y mediante la aportación de fondos adicionales para 2016). No puede ignorarse la relevancia general de estas decisiones, que han convertido al Consejo en el órgano central de las relaciones intergubernamentales en el modelo autonómico y en un paradigma del difícil equilibrio entre el debate político (y frecuentemente el enfrentamiento político) y la necesidad de llegar a acuerdos institucionales incluso desde la insatisfacción por la orientación política de las decisiones finales.

Sin embargo, este funcionamiento del Consejo plantea algunas cuestiones relevantes:

- La relevancia general y “sistémica” del Consejo en el modelo autonómico resulta de la importancia de sus decisiones para el desarrollo general de la actividad autonómica; pero no de una interacción expresa entre el Consejo y el resto de conferencias sectoriales, que facilitara por ejemplo la consideración en el ámbito financiero (y de los planes de estabilidad)

de las necesidades planteadas (y acordadas con el estado) en las diversas conferencias sectoriales. El Consejo se ha convertido en el órgano general de desarrollo e impulso autonómico, no porque integre las posiciones del resto de conferencias sino más bien porque ocupa su espacio en un momento de crisis de financiación pública.

- Por esa misma razón, la centralidad del CPFF es incontestada y no encuentra otro foro u órgano común que pueda equilibrar las preocupaciones fundamentalmente financieras que se sitúan así en el mismo centro del sistema de relaciones entre Estado y CCAA. Por relevante que sea el ámbito sectorial correspondiente, ninguna conferencia puede asumir una posición de igualdad real en un debate con el CPFF. Sólo la Conferencia de Presidentes podría jugar ese papel; ante la renuncia a reunirla, sólo las entrevistas (bilaterales e informales) del Presidente del Gobierno con los presidentes autonómicos constituyen un pobre elemento de sustitución.
- El CPFF se reúne establemente, lo hace sobre documentos y propuestas trabajados previamente en órganos de segundo nivel, adopta acuerdos y, en ese sentido, constituye una conferencia “ejemplar” en su funcionamiento. Pero más allá de esos elementos formales, una observación de sus órdenes del día pone ya de manifiesto que el Consejo es ante todo un órgano de comunicación de decisiones del Estado a las CCAA, sometién-dolas a un debate político que sólo en pocas ocasiones significa una auténtica integración de posiciones autonómicas. Al margen de esta dinámica queda, tan sólo, el trabajo de reforma general del sistema de financiación autonómica o elementos concretos del mismo, en los que la exigencia de acuerdo impone una dinámica algo distinta. Pero especialmente en los ámbitos derivados de la normativa de sostenibilidad financiera, la posición del estado es extraordinariamente sólida en toda discusión. En este sentido, el Consejo actúa más como un pleno parlamentario en el que el Gobierno expone sus posiciones y da lugar a la intervención de la oposición que como un órgano de acuerdo institucional. Desde este punto de vista, la concepción del CPFF que subyace en algunas leyes (y en la jurisprudencia del TC) como órgano mixto que puede garantizar las competencias autonómicas no se ajusta a su realidad política.

Las conferencias en materia de sanidad y servicios sociales y dependencia consolidan, en cambio, su carácter de ámbitos de discusión institucional exigida por las previsiones legales que les encomiendan la adopción de acuerdos (fundamentalmente normativos) que necesitan del voto favorable de las CCAA. En estos ámbitos el liderazgo estatal se matiza más por esas previsiones (especialmente en materia de sanidad y dependencia; en mucho menor grado en servicios sociales) y por la importancia de las administraciones de gestión, que son autonómicas, sin que el estado cuente con una estructura administrativa propia que pueda contraponer a las propuestas autonómicas (a diferencia de lo que ocurre en materia financiera en el CPFF). Ambas conferencias han mantenido esa dinámica tras los cambios de gobierno en numerosas CCAA, desmintiendo así

una equiparación automática entre gobiernos de distinto color y enfrentamiento institucional.

En cambio, la conferencia sectorial de empleo, que ha intentado asumir una posición similar mediante la creación del “sistema nacional de empleo” no ha conseguido generar esa dinámica. En sus reuniones, los acuerdos conjuntos están mucho menos presentes que la información estatal sobre actuaciones propias o la fijación de criterios para el reparto de fondos entre las CCAA. Es posible que la difícil situación de las políticas de empleo y su carácter central en el enfrentamiento político sea una causa relevante de esta situación, pero debe tenerse en cuenta también la diferencia respecto de sanidad o dependencia en la distribución competencial y, especialmente, en la atribución legal de decisiones a la conferencia. En ese sentido, la creación de un “sistema” integrado no es tanto una cuestión nominal como un efecto de una concreta atribución constitucional y legal de funciones a las comunidades autónomas y al órgano de cooperación en el sector. A diferencia de las conferencias en sanidad y dependencia (y también en educación), la conferencia de empleo centra su actividad en la información estatal sobre proyectos normativos y múltiples planes y programas de actuación de su competencia; no se trata de decisiones conjuntas, sino de información a las comunidades, audiencia a las mismas y, en su caso, participación autonómica en la decisión estatal. Sin embargo, esta función frecuentemente no se desarrolla mediante grupos de trabajo específicos o reuniones preparatorias de intensa discusión, sino mediante la mera comunicación de documentos y su tratamiento formal en la Comisión de coordinadores inmediatamente anterior al pleno de la Conferencia, lo que impide cualquier dinámica de integración.

Por último, entre las conferencias tradicionalmente más activas, la conferencia sectorial de educación ha vivido tres reuniones considerablemente distintas: la primera y sobre todo la segunda, en abril, vinieron marcadas por el enfrentamiento en torno a la aplicación de la LOMCE, especialmente en materia de evaluaciones, que llevó a que cinco Comunidades Autónomas abandonaran la conferencia poco después de su inicio, en una muestra más del carácter extraordinariamente conflictivo de la reforma adoptada y de su difícil aplicabilidad. La tercera reunión, tras el cambio de mayoría en algunos gobiernos autonómicos y la sustitución del Ministro, marcó una inflexión hacia vías de mayor acuerdo.

Por su parte, las conferencias de cultura, comercio interior, industria y PYMEs, justicia, igualdad, juego, cooperación al desarrollo e inmigración se han reunido en una ocasión cada una en 2015, con actuaciones centradas esencialmente en la distribución de (reducidos) créditos de gestión autonómica y en la discusión de planes estatales de actuación en las correspondientes áreas.

3.- La persistencia del silencio en materia administrativa, de política económica y de coordinación general del sistema de relaciones intergubernamentales

Si existe continuidad en los ámbitos tratados por las conferencias, mayor es aún en los ámbitos no tratados. La legislatura acaba sin reuniones, un año más,

en materia de reforma administrativa (general o local), en contraste con la que se ha planteado como una de las áreas de acción prioritaria en estos años y que, además, ha planteado importantes cuestiones en 2015: desde la aprobación de las nuevas leyes en materia de régimen jurídico del sector público y de procedimiento administrativo común a la continuación de la falta de consecuencias de las políticas en el ámbito autonómico del ya lejano Informe CORA o al debate (mediático, puesto que no se ha reunido el foro institucional) sobre la (in-)aplicación de la reforma de la administración local.

Ya el año pasado se insistía en la carencia, igualmente, de un foro de discusión intergubernamental en materia de política económica, aspecto sin embargo que no parece preocupar ni al Estado (satisfecho con la coordinación hacendística del CPFF) ni a las CCAA, que desarrollan así, en su caso, sus propias política de impulso económico y empresarial sin concertación entre ellas, más allá de la que pueda darse en la conferencia de comercio interior y PYMEs. Siguen pues sin reunirse las conferencias de consumo, infraestructuras o transportes, energía, vivienda, urbanismo y suelo o política científica.

Tan sólo la preocupación por la unidad de mercado parecía salvarse de este interés generalizado, pero es dudoso que ello sea así cuando el Consejo para la unidad de mercado, creado por la Ley 20/2013, de 19 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se ha reunido en 2015 sólo en una ocasión, su reunión constitutiva.

Por último, debe dejarse constancia, un año más, de la inexistencia de cualquier perspectiva general de impulso o actuación de las conferencias sectoriales. Desde luego por la inexistencia de órganos generales de impulso (como la Conferencia de Presidentes) o la falta de reunión de órganos que podían ejercer un impulso transversal en determinados ámbitos (la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, que ya puede considerarse casi extinta, o el Consejo para la Unidad de Mercado, prácticamente nonato), pero también por la renuncia o el fracaso de cualquier proyecto de acción paralela de las conferencias con objetivos comunes, sea la revisión del sector público correspondiente, la acción europea, las dinámicas de cumplimiento de la normativa estatal, el exceso regulatorio o los obstáculos a la unidad de mercado. En nuestro modelo, las relaciones intergubernamentales son hacendísticas o puramente sectoriales, sin elementos transversales y coordinadores que las integren.

4.– El régimen de los órganos de cooperación en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público

Los artículos 140 a 154 de la Ley 40/2015 se dedican a las relaciones interadministrativas, e incluyen en especial una regulación novedosa de la Conferencia de Presidentes (art. 146), las conferencias sectoriales (art. 147 a 152) y las Comisiones bilaterales (art. 153). No es este el lugar para un comentario de esta norma, cuya entrada en vigor está prevista para octubre de 2016 y, por lo tanto, no ha resultado aplicable a la actividad desarrollada en 2015.

Sin embargo, puede ser útil plantear cuáles hubieran sido sus efectos de aplicarse en el año reseñado, planteando así si altera la dinámica expuesta y si aborda los aspectos que hemos considerado más relevantes en las páginas anteriores.

En relación con la Conferencia de Presidentes y con las Comisiones Bilaterales, la inexistencia de reuniones es la principal (y única) característica en 2015. La regulación legal de la conferencia de presidentes renuncia sabiamente a prever cualquier régimen de convocatoria o de periodicidad, recordando quizás el fracaso de otras normas que han previsto debates anuales sobre el estado de las autonomías y descartando la exigibilidad jurídica de una reunión convocada por petición de un número determinado de Comunidades. Y tampoco introduce elementos de regulación en su régimen que indirectamente puedan impulsar su actividad. La Ley, pues, no hace más que levantar acta de su posibilidad, dejando a la Conferencia de Presidentes en su lugar, que es el de la dinámica fundamentalmente política.

En cambio, en referencia a las Comisiones Bilaterales (art. 153) la ley introduce algunos elementos de interés en su regulación, que vuelve a prescindir de cualquier regla de convocatoria (teniendo en cuenta, además, que diversos Estatutos de Autonomía regulan estos instrumentos):

- en primer lugar, la referencia a su función “en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma”, expresión que no parece que pueda limitar los aspectos que pueden discutirse en una Comisión Bilateral y que, en cualquier caso, resulta suficientemente abierta como para dar cobertura a casi cualquier consideración a la vez que apunta a la noción fundamental que permite distinguir los asuntos de la Bilateral de los correspondientes a las conferencias sectoriales. La práctica, ya remota, de las Comisiones Bilaterales, ya había apuntado siempre en esta dirección:
- en segundo lugar, se aplica a las bilaterales el régimen jurídico previsto para las decisiones de las conferencias sectoriales (art. 153.4), al que se hará inmediata referencia por los considerables problemas planteados en relación con el principio de indisponibilidad de las competencias;
- por último, se prevé un régimen de trabajo y acuerdo por medios electrónicos, lo que permite formalizar legalmente el único trabajo constante de estas comisiones, los acuerdos del procedimiento del art. 33.2 LOTC.

Sin duda, el núcleo de la regulación está en las conferencias sectoriales y, especialmente, en sus funciones y el régimen de sus decisiones. Los aspectos fundamentales de la Ley, que encuentran elementos de interés en su proyección a 2015, son los siguientes:

- Las conferencias deben ahora inscribirse en un Registro específico (art. 147.2) “para su válida constitución”, lo que plantea las dudas de qué ocurre en caso contrario y, en consecuencia, del sentido de este registro; dudas que aumentan con la lectura de la disposición adicional séptima, que obliga a la inscripción de los órganos de cooperación preexistentes y “vigentes”, pues no parece que los órganos que no se reúnen en los

últimos años deban por ello extinguirse (con el único efecto de incrementar las cifras de los informes anuales de extinción de órganos administrativos, sin más consecuencias ni administrativas ni políticas ni presupuestarias).

- Las funciones de las conferencias incluyen expresamente y con carácter general la “información” sobre anteproyectos de ley y proyectos de reglamento, estatal y autonómicos. Se sigue así la práctica actual en la que tales normas, si son estatales, se someten a “información” en las conferencias sectoriales (en ocasiones por mandato de la ley sectorial), aunque no parece que de la dicción de la nueva ley se deduzca una obligación general sancionable jurídicamente. Pero se pretende incluir también a las normas autonómicas, que hasta ahora han sido casi siempre tramitadas sin comunicación alguna a la conferencia sectorial. Si la norma consigue cambiar esa dinámica (un cambio que no necesita en cualquier caso de norma) sus efectos serán muy considerables, aunque es inevitable un cierto escepticismo al respecto. En cambio, la ley sanciona la idea de “información” en lugar de optar por expresiones más intensas como “participación” o discusión que hubiesen destacado la importancia no sólo formal sino material del proceso, que sí se desarrolla así en algunas conferencias, como hemos visto.
- Igualmente, se prevé la función de establecimiento de planes específicos de cooperación entre comunidades autónomas “procurando la supresión de duplicidades y la consecución de un mejor eficiencia”, en una dicción curiosamente coyuntural para una norma de carácter tan general como es la Ley 40/2015. En cualquier caso, ni en 2015 ni en años anteriores se tiene noticia de planes horizontales entre comunidades autónomas aprobados en conferencia sectorial (ni fuera de ella), sino, en su caso, de planes conjuntos o de planes estatales participados, aspectos que no cita en cambio la nueva ley.
- Interesante es la preocupación por el intercambio de información y, sobre todo, la atribución a las conferencias de la función de “establecer mecanismos de intercambio de información”, aunque el régimen de los acuerdos, al que haremos referencia inmediata, aleja una idea general de imposición de mecanismos por parte de la conferencia (no así, en ámbitos en que el estado disponga de facultades de coordinación).
- La regulación de la convocatoria (art. 149) se adecúa a la práctica actual de convocatoria ministerial y posibilidad de solicitud (vinculante) por parte de un número de Comunidades, introduciendo con carácter general aspectos presentes en reglamentos internos como la reunión y adopción de acuerdos por medios telemáticos, o la periodicidad de reuniones, fijada en un mínimo de un año. Huelga recordar que éste sería el elemento de más difícil cumplimiento de la nueva normativa en 2015, como difícil será encontrar manera de imponer esa obligación o de sancionar su incumplimiento en el futuro.

- El art. 148.1 establece una tripartición de las funciones de las conferencias en consultivas, decisorias y de coordinación, y el art. 149 obliga a que el orden del día determine el carácter de la intervención de la conferencia (entre los tres citados) en cada punto del orden del día. Como se verá de inmediato, la tripartición lleva a un régimen diferenciado, más claro en los casos de funciones consultivas (que no se regulan) y decisorias, que en los casos de funciones de coordinación, de difícil determinación en el día a día de las conferencias y con importantes consecuencias en cuanto al régimen vinculante de las decisiones.
- El aspecto más relevante es la previsión de un régimen jurídico de las decisiones de la conferencia (art. 151), que distingue el “acuerdo” y la “recomendación”, fijando el carácter vinculante del primero, que es “un compromiso de actuación”, “salvo para quienes hayan votado en contra” o cuando la AGE “ejerza funciones de coordinación de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo” (cuestión problemática, como acaba de decirse, y que la praxis de las conferencias raramente muestra); la recomendación en cambio constituye una decisión de la conferencia que sólo compromete inicialmente a quien la haya votado, que podrá apartarse de ella motivándolo. El régimen es ajeno a la práctica seguida por las conferencias hasta hoy, desde luego en cuanto a las recomendaciones, pero también en cuanto a los acuerdos, que hasta hoy expresan un contenido meramente formal y pueden consistir en compromisos de actuación o en simples declaraciones de la Conferencia (lo más habitual) en referencia a una actuación de la AGE (o de una Comunidad). El valor vinculante en los términos expresados en la nueva Ley contradice además el carácter de pacto político de las decisiones de los órganos de cooperación (salvo previsión expresa de la ley sectorial), que no vincula ni tan sólo a quien ha votado a favor, pues quien es el titular de la competencia puede siempre recuperar su ejercicio (por ejemplo, por un cambio de gobierno o de prioridades políticas); la ley introduce así un régimen ajeno a la práctica de las conferencias, en un ámbito, además, que no ha planteado hasta hoy problemas relevantes.
- Pero sobre todo, se regula el régimen de la actividad decisoria y se guarda silencio sobre la actividad consultiva, lo que resulta llamativo a partir de la realidad de las conferencias sectoriales: se regula lo que casi nunca hacen (tomar acuerdos de la Conferencia en el ámbito de una de las administraciones), y no se regula en cambio lo que casi siempre hacen: discutir y proponer alternativas (no vinculantes) por parte de cada miembro de la Conferencia (y no de su conjunto) en el ámbito competencial de una de las administraciones. Sin duda, esta última actividad no necesita regulación, y es incluso difícil que pueda tenerla, pero desde el examen de la práctica actual de las conferencias, se escapa el sentido de una previsión tan estricta del régimen vinculante de acuerdos y recomendaciones.

Nada en cambio prevé la ley sobre impulso y coordinación de las conferencias, ni sobre obligaciones, plazos e instrumentos de consulta, ni sobre funciones de necesaria actuación de las conferencias, aspectos todos ellos más vinculados con los problemas de heterogeneidad y praxis inestable que la realidad de 2015 sigue mostrando como elementos fundamentales de nuestro modelo de relaciones intergubernamentales.