

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

La dinámica de los órganos mixtos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en 2014 se ha mantenido sin alteraciones fundamentales respecto de años anteriores. Así, puede confirmarse que la Conferencia de Presidentes y las Comisiones bilaterales, los órganos que se planteaban como los más novedosos y relevantes en los procesos desarrollados en torno a las reformas estatutarias, no han hecho acto de presencia, un año más: lejos de convertirse en referentes del modelo de relaciones intergubernamentales, se consolidan como instituciones de reunión excepcional y efectos reducidos en nuestro sistema, mientras que las conferencias sectoriales siguen siendo el núcleo central, y prácticamente único, de las relaciones orgánicas de coordinación y colaboración en nuestro modelo autonómico.

El funcionamiento de las conferencias sectoriales, por su parte, se mantiene en sus cifras y formas tradicionales: una conferencia de reunión muy frecuente en sus distintas formas (las referidas a agricultura y pesca, con especial atención a los asuntos de la UE), algunas conferencias de reunión estable y periódica (entre dos y cuatro reuniones anuales en los casos de las conferencias de educación, medio ambiente, empleo, cultura, comercio interior y los Consejos Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y de Política Fiscal y Financiera) y un número importante de conferencias que no se reúnen, al menos en el nivel ministerial.

El repaso de los distintos sectores afectados confirma que estas dinámicas son considerablemente ajenas a las materias que cobran protagonismo en los años correspondientes: así, en 2015 no han existido reuniones vinculadas con los procesos de reforma general de las administraciones públicas ni de impulso de la actividad económica general, ni tan siquiera de evaluación de las políticas de contención de gasto desarrolladas en distintos sectores administrativos. Tampoco las nuevas previsiones estatutarias, tras más de ocho años de vigencia, han conseguido alterar la dinámica de nuestras conferencias sectoriales; en este sentido las numerosas previsiones legales y estatutarias sobre informes previos, consultas y formas de participación no han conseguido cuajar en la realidad de las relaciones intergubernamentales multilaterales, sin que sea necesario referirnos más a su completo fracaso en términos de comisiones bilaterales. En resumen, pues, el intento de dinamización de las relaciones intergubernamentales en algunos de los nuevos estatutos no sólo no ha significado un refuerzo de la bilateralidad frente a la multilateralidad, sino que ni tan sólo ha conseguido un

incremento significativo en las relaciones multilaterales de coordinación, cooperación y participación.

En cambio, las novedades legales estatales sí parecen tener efectos importantes sobre las dinámicas de las conferencias sectoriales. No sólo, ni siquiera principalmente, por la discusión de dichas reformas en el seno de las conferencias. Por el contrario, el elemento relevante en los últimos años es más bien el de la previsión legal de actuaciones necesarias de las conferencias en desarrollo y aplicación de las leyes: la senda del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha sido recorrida, con desigual intensidad pero de modo efectivo, por el Consejo Territorial del Sistema de Dependencia, la Conferencia de Empleo (vinculada al Sistema Nacional de Empleo) o, de momento de modo sólo nominal, por el Consejo de unidad de mercado, a la que nos referiremos más adelante. En este contexto de conferencias de funcionamiento estable y mandato legal expreso, que concreta sus funciones en un marco de coordinación y cooperación legalmente determinado (y con contenidos previstos expresamente en la ley), el Consejo de Política Fiscal y Financiera sigue ocupando un lugar destacado, previsto en la normativa de sostenibilidad financiera, que lo convierte en la conferencia de mayor número de reuniones y, sin duda, de decisiones de mayor relevancia en el conjunto del sistema autonómico.

2. Los temas tratados

Se ha convertido ya en una constante del sistema que las conferencias sectoriales de agricultura y pesca lideren el número de reuniones anuales (9 reuniones de la conferencia de agricultura y 3 de la de pesca y nueve reuniones de cada uno de los consejos consultivos para asuntos comunitarios). Y, más allá de esa constatación cuantitativa, que se configuren como las únicas conferencias que establemente asumen un debate general sobre las políticas de sus sectores, sin limitarse a los proyectos normativos estatales del momento o al reparto de fondos habituales en el resto de conferencias. Así, el tratamiento estable de los proyectos europeos y de las propuestas de reforma de las políticas de la Unión, o la discusión sobre diversos planes de mejora de los sectores afectados (previstos legalmente como en el caso del patrimonio natural o no, como los planes de internacionalización del sector agroalimentario, por ejemplo), son una muestra de la posibilidad de desarrollar dinámicas de cooperación incluso en un marco de tensión política.

Pero incluso en un ámbito tan desarrollado como el de la agricultura, la conferencia debe abordar con frecuencia la creación de instrumentos de información administrativa mutua que ponen de manifiesto dos constantes en el sistema autonómico: el desconocimiento de la realidad administrativa autonómica por parte de la Administración General del Estado en numerosos sectores y la necesidad (y dificultad) de desarrollar sistemas de información comunes y compatibles.

Junto con el ámbito de la agricultura y la pesca, el Consejo de Política Fiscal y Financiera constituye el segundo gran ámbito de actuación estable e intensa

de los órganos de colaboración. En 2014 el Consejo ha asumido sus funciones legales de fijación del techo de gasto y de discusión determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de las Comunidades Autónomas, así como la aprobación de los planes de equilibrio financiero de diversas Comunidades. Junto con estas actuaciones, ya consolidadas en la práctica del Consejo, en 2014 se han adoptado diversas medidas de aumento de la liquidez autonómica en la actual situación de crisis financiera, poniendo de manifiesto la opción estatal de adoptar medidas temporales y transitorias de ayuda a la tesorería autonómica (incremento de entregas a cuenta, reducción de intereses de la deuda autonómica, creación de nuevos fondos de liquidez...) pero sin alterar los términos fundamentales de financiación y de reparto del déficit, lo que despierta la continua crítica de las Comunidades afectadas y refuerza las facultades de incidencia del estado sobre el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, en una situación de autentico "rescate" sometido a un importante grado de condicionalidad y de seguimiento de la actuación autonómica por parte de las instancias estatales.

En este sentido, el liderazgo estatal del Consejo no sólo continúa sino que se refuerza año a año, planteando algunas dudas sobre el realismo de la jurisprudencia constitucional que legitima en la existencia de acuerdos la posibilidad de intervención del CPF in algunos ámbitos propios de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Aunque, sin duda, el sistema ha conseguido dar respuesta a una situación financiera autonómica extraordinariamente difícil mediante esta serie de medidas extraordinarias.

2014 debía ser el año de la negociación y acuerdo de la reforma del sistema de financiación autonómica, reclamada por prácticamente todas las Comunidades y autentica medida estructural frente a las actuaciones coyunturales de aumento de liquidez y rescate por parte del estado. De nuevo, el peso estatal en el CPF in se ha mostrado en este ámbito, al diferirse sine die la negociación del nuevo sistema por decisión del Ministerio de Hacienda, sin más discusión al respecto que las críticas, ciertamente feroces, recibidas desde las consejerías autonómicas (sin gran distinción de color político, además).

Al margen ahora de la situación financiera autonómica y de la urgencia o no de la necesidad de reforma del sistema (elemento tan quinquenal como el propio sistema), lo cierto es que su reconsideración constante sin sometimiento a regla de fondo (constitucional) ninguna, así como la posición absolutamente central y dominante del estado resultan elementos estructurales disfuncionales no ya del funcionamiento del CPF in sino del propio modelo autonómico.

La conferencia sectorial de educación viene teniendo un protagonismo recurrente en los últimos años. En 2014, a falta de reformas legales en discusión, la conferencia se ha reunido también en cuatro ocasiones (y una más la conferencia de política universitaria), centradas todas ellas en el desarrollo y financiación de la LOMCE y su proceso de reforma educativa.

Algunos aspectos deben destacarse en referencia a los trabajos de la Conferencia: en primer lugar, la dificultad de discutir el desarrollo reglamentario con carácter básico de una norma legal básica bastante detallada ya por sí misma,

reproduciéndose así las discusiones que tuvieron lugar con la aprobación de la ley en referencia a este aspecto; en segundo lugar el carácter extraordinariamente conflictivo de la reforma, que plantea cuestiones sobre su propia aplicabilidad ante las dificultades planteadas por las Comunidades Autónomas contrarias a la misma y ante las dificultades de adopción de las normas de desarrollo y, especialmente, de la financiación necesaria al respecto; este es el tercer aspecto a destacar, que entronca con lo dicho en relación con la actividad del CPFF: la financiación de la reforma se discute tras su aprobación, lo que resulta, cuando menos, remarcable; y se canaliza esencialmente mediante anticipos cuya consideración como deuda, y eventualmente como déficit, plantea relevantes problemas jurídicos y financieros, derivados de la opción, de nuevo, por una solución coyuntural a un problema estructural.

El cúmulo de problemas y críticas que las reuniones de la conferencia muestran plantean la necesidad de reconsiderar la opción de legislar en este tipo de materias contra la posición clara de algunas Comunidades Autónomas y sin un marco de aplicación financiera claro y definido de antemano. Los sistemas de cooperación *a posteriori*, como las conferencias sectoriales, no sirven para sustituir ni compensar la inexistencia de la participación en la legislación básica estatal y más bien ponen de manifiesto el riesgo de inaplicación de la misma, de modo expreso (como sucede en el ámbito de la educación) o implícito (como sucede, como se verá, en materia de reforma del régimen local).

Por último, resulta destacable que la política universitaria no se haya concretado más que en una única reunión en 2014, año de intenso debate de una eventual reforma legal en materia de universidades y de decisión de la apertura de la posibilidad de los grados de tres años, posibilidad muy contestada desde las Comunidades Autónomas.

Merece, por último, una atención algo más detallada la conferencia de medio ambiente, cuyas dos reuniones (concentradas en la primera parte del año) plantearon dos cuestiones de alcance general en el sistema autonómico: en primer lugar, el desarrollo de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: en efecto, una de las reuniones se dedicó casi exclusivamente a la creación de un grupo de trabajo en esta materia, para cumplir con las previsiones de la ley que encomiendan a las conferencias sectoriales el análisis de la normativa y políticas existentes en cuanto a su compatibilidad con los principios y requisitos legales en esta materia. Debe dejarse constancia de la creación de grupo, de la falta de resultados hasta el momento, y de la oposición despertada en algunas Comunidades Autónomas ante lo que se considera un elemento de centralización contrario al orden competencial constitucional, aspectos sobre los que se volverá en los dos apartados finales de este *informe*.

Y, en segundo lugar, el tratamiento de la cuestión del cumplimiento de la sentencia del TJUE de 24 de octubre de 2013 por la incorrecta trasposición de la directiva marco del agua. La discusión abordada en la Conferencia, y no concluida, muestra tanto los límites de los procedimientos formalizados en esta cuestión como la diferencia de la situación entre las Comunidades afectadas y, sobre todo, la dificultad de proceder al cumplimiento: en la Conferencia se plantea, en efecto, una trasposición estatal con carácter supletorio aplicable sólo a las

Comunidades “incumplidoras”, sin que sea fácil entender el sentido y necesidad de esta actuación (a la que no se oponen las Comunidades Autónomas) frente a una trasposición análoga por las propias Comunidades, mucho más respetuosa del orden competencial e igualmente eficaz, así como perfectamente acordable en el seno de la propia conferencia sectorial.

Por su parte, las conferencias en materia de sanidad (el consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud), empleo, cultura, comercio interior, industria y PYMEs y juego se han reunido en dos ocasiones cada una a lo largo de 2014, manteniendo así un ritmo de reuniones estable y ya consolidado. Y en una ocasión han celebrado reuniones las conferencias de energía, turismo, telecomunicaciones y sociedad de la información, justicia, tráfico y seguridad vial, cooperación al desarrollo, inmigración, vivienda y urbanismo e igualdad, así como el Consejo Territorial del Sistema de dependencia, cuya ralentización es paralela a los recortes en el sistema de atención a la dependencia, lo que no parece que justifique su falta de reuniones, sino que más bien exigiría una actuación especialmente intensa para paliar los efectos de la contención del gasto en este sector.

3. Los silencios más relevantes: política económica y reforma administrativa

El repaso de los temas tratados pone de manifiesto algunas ausencias de especial relevancia a partir de los temas que han sido objeto de debate político en 2014:

Así, la política económica sigue, un año más, huérfana de un foro de discusión intergubernamental. El renacimiento en esta legislatura del Ministerio de Economía, como ministerio independiente de Hacienda, no ha llevado a la constitución de un órgano de coordinación y cooperación en este ámbito. La ausencia resulta llamativa, cuando menos, en un contexto de crisis económica y de necesidad de desarrollo y fomento de sectores económicos alternativos y de nuevas dinámicas empresariales. Sin embargo, ni desde la dirección económica del Gobierno ni desde las consejerías de economía de las Comunidades Autónomas, este contexto parece reclamar diálogo o coordinación entre entidades. Tal situación permite dudar sobre la existencia de una auténtica ordenación general de la economía por parte del Estado, tan utilizada en términos competenciales, así como de una real capacidad autonómica de impulso de tejido empresarial y económico de sus Comunidades. No parece que los diálogos sectoriales en materias como comercio, industria u otros sectores de carácter económico, puedan suplir esta falta de orientación general.

En cualquier caso, debe destacarse que numerosas conferencias en tales sectores económicos (consumo, infraestructuras o transportes) tampoco se han reunido en 2014, o lo han hecho de manera muy limitada (una única reunión de la conferencia en materia de política científica, tecnológica y de innovación, la de energía, la de turismo, la de telecomunicaciones y sociedad de la información, o una reunión también de la conferencia de vivienda, urbanismo y suelo parecen poco bagaje para las necesidades de activación de estos sectores), lo que puede

confirmar que la falta de un foro general de política económica no obedece a que sea innecesario por verse sustituido sectorialmente, sino a una auténtica ausencia de opciones o de visión política en estos ámbitos.

En segundo lugar, resulta especialmente remarcable la falta de reuniones de las conferencias vinculadas con las reformas de la administración. En un contexto de constante apelación a la reforma de la organización administrativa y de su régimen de actuación, y con diversos proyectos de teórica gran relevancia aprobados en el estado y en algunas Comunidades Autónomas (desde el proceso derivado del Informe CORA hasta el desarrollo y aplicación [o inaplicación] de la reforma del régimen local), ni la conferencia de administraciones públicas ni la de régimen local ni la de política patrimonial de las administraciones se han reunido en 2014, lo que no parece ser muy adecuado para una dinámica compartida de reordenación de la administración, simplificación de sus actuaciones y mejora de su régimen. Tan sólo el CPFF ha tratado el proceso de reestructuración de entidades administrativas, de modo algo sorprendente, pues su ámbito material no parece ser el adecuado aunque la refundición de los ministerios de hacienda y administraciones públicas puede suministrar una razón a esta nueva actuación del CPFF, en cualquier caso marginal en sus funciones.

Parece pues que esta “segunda oleada” de reformas administrativas simplificadoras (tras la derivada de la trasposición de la directiva de servicios de la Unión Europea y de la Ley de Economía Sostenible en los años 2010-2012) alcanza aún menos resultados que la primera en términos de coordinación intergubernamental y generación de una dinámica común a los diversos niveles administrativos. En aquel caso, por lo menos, la constitución y efectiva reunión del grupo de trabajo de simplificación administrativa (de nivel inferior al de conferencia) y los efectos de la sustitución generalizada de licencias por otras formas de actuación administrativa llevaron a una cierta dinámica de cooperación interadministrativa que ahora debe considerarse ausente o, siendo optimistas, poco formalizada.

En un ámbito intermedio entre la política económica y la reforma administrativa se sitúa el Consejo para la unidad de mercado, creado por la Ley 20/2013, de 19 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. La pretendida importancia de la norma y sus efectos sobre el sistema autonómico hacían prever una pronta puesta en marcha de la conferencia, con funciones de importante alcance general previstas de modo expreso en el art. 10 de la Ley. Sin embargo, y sin perjuicio de volver más adelante sobre tales funciones, 2014 ha transcurrido sin que se haya alcanzado ni tan siquiera la reunión constitutiva del Consejo, lo que de nuevo despierta dudas sobre la efectividad de la norma y sobre el modo de garantizar su aplicación en un modelo autonómico.

Las razones del retraso en la constitución del Consejo de unidad de mercado no son públicas, aunque además de las citadas cuestiones de real efectividad de la norma, pueden considerarse dos tradicionalmente relevantes en la parálisis de las conferencias sectoriales: en primer lugar la dificultad de adscripción orgánica, entre los Ministerios de Economía, Hacienda y Administraciones Públicas e, incluso, Presidencia (más adelante volveremos sobre ello); en segundo lugar el carácter polémico de nuevo órgano, y de la propia ley que le da sustento,

que es objeto de discusión política y competencial desde diversas Comunidades Autónomas. Sin duda, merece una reflexión la opción de crear órganos de coordinación o cooperación desde el conflicto político, pues no parece que su efectividad, necesariamente condicionada a la participación autonómica, pueda corresponderse con las pretensiones de la norma estatal, que en estos casos es además una norma por completo unilateral y ajena a la propia idea de acuerdo o participación de las Comunidades.

Por último, debe dejarse constancia de la confirmación del languidecimiento de la Conferencia para Asuntos de la Unión Europea, que sigue a la búsqueda de su función o, quizás deba decirse ante la falta de reuniones, a la espera de recibir una nueva función, en un marco de participación en asuntos europeos ya creado y desarrollado. En cualquier caso, no deja de resultar remarcable que tampoco en el año de la enésima regulación de la repercusión financiera de sanciones europeas a las Comunidades Autónomas (aunque ésta parezca ser la regulación “definitiva”), la Conferencia haya sabido ser el foro de discusión, y deseablemente de acuerdo, al respecto. Los argumentos reseñados en referencia al Consejo de Unidad de Mercado parecen también aplicables a este caso.

Tampoco las conferencias del agua y de política de seguridad ni el Consejo Interterritorial de Internacionalización, para terminar con la lista de conferencias sectoriales, se han reunido en el año 2014.

4. Las conferencias “de sistema” y los intentos (infructuosos) de generar un “sistema” de conferencias

c) El éxito de las conferencias “de sistema”

La práctica de los últimos años muestra una consolidación de las conferencias sectoriales vinculadas a algún sistema de gestión: en un inicio fue el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; después el Consejo Territorial del Sistema de dependencia; y últimamente debe mencionarse la actividad de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, estrechamente vinculada con el Sistema Nacional de Empleo; también un funcionamiento en algunos aspectos similar puede predicarse de la conferencia sectorial del Plan Nacional sobre Drogas.

Se trata de conferencias que tienen un ámbito de actuación muy vinculado con un sistema gestionado por las Comunidades Autónomas pero sometido a elementos especialmente relevantes de coordinación y acción conjunta, que además es objeto de regulación expresa en normas estatales que reconocen a estas conferencias un papel importante; una función que, en los casos de salud y dependencia, es en la práctica propiamente normativa. La reforma de las políticas activas de empleo asume algunos aspectos que asemejan crecientemente este sector a los modelos sanitario y de dependencia, aunque sin llegar a tal grado de integración, quizás por tratarse de una política con elementos normativos mucho menos intensos y definitorios y, en consecuencia, tanto el propio Sistema Nacional de Empleo como la conferencia asumen unos perfiles más indefinidos.

Si a estas conferencias sumamos el Consejo de Política Fiscal y Financiera con sus crecientes e intensas facultades previstas de modo expreso y detallado en la normativa de sostenibilidad financiera y presupuestaria, que hacen de ésta un auténtico “sistema” plagado de decisiones conjuntas con auténtico carácter normativo (y más aún tras las sentencias del Tribunal Constitucional de 2011 y 2014 en esta materia), se dibuja claramente un panorama de efectividad de la acción conjunta en estos ámbitos, que se impone a eventuales posiciones personales de los ministros y consejeros y a dinámicas políticas de enfrentamiento.

En este sentido, el solapamiento entre conferencia y “sistema” sectorial es relevante; y el resultado no sólo está en el número y estabilidad de las reuniones de las conferencias y en la adopción de acuerdos con importantes consecuencias políticas y normativas; también debe destacarse el liderazgo incontestado de la administración del estado en todos estos órganos, al margen de la amplitud e intensidad de sus competencias. Es habitualmente el Estado quien determina los aspectos a discutir, quien realiza las propuestas de acuerdos (más o menos consensuadas o al menos conjuntamente discutidas) y es también el estado quien, en consecuencia, fija el ámbito de acción de la conferencia y de las relaciones intergubernamentales resultantes.

Es difícil afirmar si esta realidad obedece a la pasividad de las Comunidades Autónomas, a las resistencias del estado a sus iniciativas o a la satisfacción general con el nivel de cooperación impulsado desde los correspondientes Ministerios; pero es, sin duda, una característica creciente de nuestro sistema de relaciones intergubernamentales allí donde estas se desarrollan con mayor efectividad.

d) El fracaso del “sistema de conferencias”

En contraste con el éxito de estas conferencias “de sistema”, debemos constatar una vez más el fracaso de los intentos, más o menos decididos, de configurar el conjunto de las conferencias como un sistema articulado de cooperación y de relaciones intergubernamentales. La existencia de numerosas conferencias que no se reúnen, de sectores sin conferencia constituida o la heterogeneidad en los asuntos que son objeto de atención por las conferencias ponen de manifiesto la inexistencia de tal sistema.

Más relevante aun es que la actuación aislada de cada conferencia impide el desarrollo de grandes proyectos transversales comunes como los citados elementos de reforma de las administraciones o de desarrollo de una política de impulso económico o, como veremos de inmediato, de garantía de la unidad de mercado en los términos de la Ley 20/2013. Y, desde luego, tampoco existe una instancia capaz de superar los bloqueos sectoriales o las dinámicas de enfrentamiento político enquistado en alguna conferencia, como puede ser en los últimos años el caso de la sectorial de educación.

Las conferencias carecen de un elemento de impulso conjunto o de coordinación entre ellas y de cualquier instancia superior de ordenación. No asumió esa función la Conferencia de Presidentes en los años en que se reunió, caracte-

rizándose por el contrario por el tratamiento de asuntos sectoriales de especial interés o por la formalización al máximo nivel de acuerdos alcanzados en las conferencias sectoriales; y renunciando a cualquier dinámica de seguimiento o impulso de las conferencias.

Tampoco consiguió asumir esa posición, para un ámbito material determinado, la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea. A diferencia de lo ocurrido con la Conferencia de Presidentes, la CARUE contaba con la experiencia necesaria para ello, con la dinámica y estabilidad requeridas y con un mandato (o por lo menos con un auto-mandato) de coordinación en materia de participación en asuntos europeos; y, de hecho, consiguió impulsar un sistema de participación transversal que sigue funcionando en la actualidad. Pero no consiguió estructurar sus relaciones con el resto de conferencias y, sobre todo, careció de un programa de fondo, de contenidos, más allá de la mera existencia del proceso de participación. Su profundo languidecimiento hasta la parálisis en los últimos años pone de manifiesto su fracaso en este ámbito.

La aprobación de la ley de garantía de la unidad de mercado parecía dar lugar a un nuevo intento de impulso general y coordinación de las conferencias, limitado al ámbito de la unificación económica, que sin embargo es tan horizontal que podía permitir desarrollar esa función coordinadora en multitud de actuaciones (como los efectos del título competencial de la ordenación general de la economía ponen de manifiesto diariamente).

Los arts. 10 y 12 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado incluyen una base legal para la actuación coordinadora del Consejo, pues le atribuyen una función de impulso de la actuación del resto de las conferencias sectoriales a través de sus correspondientes secretarías. Y, en contraste con lo que ocurría con la CARUE determinan también un programa material de actuación en torno a la propia noción de unidad de mercado (al margen ahora de lo discutible política y competencialmente de tal programa). Y, por último, la Ley prevé también figuras formalizadas de actuación relativamente novedosas en nuestro sistema de cooperación (como los “estándares de regulación sectorial” o las “propuestas de modificación, derogación o refundición”).

En resumen, la Ley configura un régimen especialmente adecuado para que el Consejo de Unidad de Mercado se configure en una instancia de coordinación e impulso del resto de conferencias sectoriales, en un ámbito material concreto pero de carácter horizontal o transversal. Sin embargo, la práctica de 2014 ha venido a negar efectividad a estas previsiones en la medida en que el Consejo no se ha ni tan siquiera constituido y sólo la Conferencia sectorial de medio ambiente ha iniciado (con cierta polémica interna, además), los trabajos vinculados con la Ley 20/2013.

Esta realidad, a la que hemos hecho repetida mención en este *informe*, constituye, por el momento, una nueva muestra del fracaso de una instancia de coordinación que convierta al conjunto de conferencias sectoriales en un auténtico sistema. La propia configuración institucional del Consejo puede ser una causa de ello, al combinar tres ministerios distintos (Hacienda y Administraciones públicas, Economía y Presidencia) en su composición y secretaría, lo

que dificulta una actuación decidida y estable, a pesar de mostrar claramente su importancia política (o la fragmentación de la política autonómica en el actual gobierno, si quiere verse de modo más negativo).

Y la conflictividad de las cuestiones a tratar tampoco parece augurar un fácil éxito al Consejo si consigue superar sus problemas de inicio: en efecto, no se trata tan sólo de las resistencias autonómicas a actuaciones uniformizadoras impulsadas desde el estado, sino también de las resistencias de las dinámicas sectoriales (medioambientales, de política agrícola, etc.) a actuaciones que tienen un claro componente desregulador.

A la espera pues de lo que pueda dar de sí el Consejo para la unidad de mercado en los próximos años, 2014 ha seguido siendo un año de actividad heterogénea de las conferencias sectoriales y de inexistencia de un sistema conjunto y coordinado de las mismas.