

# LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

*Eduard Roig Molés*

## I. Las relaciones intergubernamentales y el gobierno en funciones

El año 2016 ha estado marcado por la precariedad de la situación del Gobierno del Estado. La práctica de las relaciones intergubernamentales, y en especial de los órganos mixtos de colaboración, ha estado marcada por la especial posición de un gobierno en funciones, o al menos por la comprensión de esa posición que asumió el gobierno durante el pasado año.

Por una vez, pues, podemos evitar hablar de continuismo, aunque sea para poner de manifiesto la clara reducción en el número de reuniones y en la dinámica de trabajo de las conferencias sectoriales. De las más de 60 reuniones anuales habituales en los últimos años hemos pasado a 40; la reducción es aún más significativa si se tiene en cuenta que ha afectado en menor grado a las comisiones consultivas de agricultura, pesca y medio ambiente, que actúan fundamentalmente a remolque de la dinámica de la Unión y que suman casi una veintena de reuniones. Descotados estos órganos y las conferencias en las mismas materias, la actividad de los órganos mixtos se ha reducido casi a un tercio, lo que plantea algunas cuestiones relevantes sobre la función y sentido de las conferencias (a), sobre la comprensión de la función y facultades del gobierno en funciones (b) y sobre la concepción de las relaciones intergubernamentales en nuestro sistema (c).

### *a) Las conferencias y el gobierno en funciones*

El primer interrogante surge de una tan acusada afectación del ritmo y dinámica de las conferencias a raíz de un gobierno en funciones tan prolongado: ¿tan político es el funcionamiento y objeto de las conferencias sectoriales para que la restricción del gobierno al despacho de asuntos ordinarios lleve a recudirlas a su mínima expresión?

En los informes anteriores hemos observado repetidamente que la actividad de las conferencias se centra esencialmente en el cumplimiento de deberes legales, bien en la forma de intervenciones previstas en la legislación sectorial (en materias como dependencia, inmigración, sanidad, empleo...), bien a partir de funciones de carácter general como, muy señaladamente, la aprobación de criterios de distribución de programas de subvención estatal. Ninguno de estos aspectos parecería afectado por la limitación del gobierno en funciones al despacho ordinario de asuntos, en especial cuando ese gobierno cuenta con un presupuesto en vigor aprobado por el Parlamento en la pasada legislatura. Y, sin embargo, el descenso en el número de reuniones de las conferencias pone de

manifiesto que estos aspectos no han sido abordados en muchas conferencias en este año.

Ciertamente, algunas de las conferencias que se han reunido como las de dependencia (1 reunión), empleo (2 reuniones), justicia (1 reunión) o sanidad (1 reunión) responden a este perfil de actuación, pero el descenso en el número de reuniones y la inexistencia de las mismas en otros casos (industria, energía, turismo, infraestructuras, consumo, inmigración...) ponen de manifiesto que la gestión ordinaria de los asuntos o bien no requiere de diálogo interadministrativo, o bien canaliza el mismo por mecanismos informales, o bien se ha visto también afectada por la parálisis derivada del gobierno en funciones, que se habría así trasladado a la propia administración. La opción por una u otra de estas explicaciones exige un estudio sectorial de las relaciones intergubernamentales del que seguimos careciendo en nuestro país.

#### *b) El gobierno en funciones y las conferencias*

Permitase el juego de palabras del título para poner de manifiesto que si las conferencias se paralizan ante la actividad de un gobierno en funciones, también es el propio gobierno en funciones quien asume una comprensión determinada de su posición y facultades y decide prescindir de actuaciones que, en principio, no se verían afectadas por ese carácter.

En efecto, el Gobierno es quien renuncia a actuaciones propias de las conferencias como el seguimiento de las reformas legales que deben desarrollar las CCAA (por ejemplo en materia de unidad de mercado, administración pública, administraciones locales o energía), que no parece que debieran verse afectadas por la situación en el gobierno del Estado. Y es también el Gobierno quien asume que no corresponde a sus facultades de despacho ordinario la coordinación con las actuaciones autonómicas en otros ámbitos que han sido relevantes durante el año a partir precisamente de iniciativas autonómicas, como la vivienda o la energía de nuevo.

#### *c) La concepción de las relaciones intergubernamentales en nuestro sistema: la iniciativa exclusiva del Estado*

Quizás el aspecto más destacable de esta dinámica es la confirmación de una idea repetidamente expresada en los informes de cada año: las relaciones intergubernamentales y especialmente las conferencias sectoriales son un instrumento del Gobierno, pero no de las CCAA. Las comunidades, en un año que para ellas es de plena normalidad e incluso de especial actividad por el despliegue de sus programas tras las elecciones de 2016 y con numerosas y polémicas normas estatales que desarrollar no han intentado suplir la falta de iniciativa estatal con la suya propia. La única excepción son quizás las conferencias de educación y universidades, con dos reuniones cada una, en las que la preocupación y el enfrentamiento político con las recientes reformas legislativas estatales han sido el motor de las reuniones que, en este sentido, han respondido mucho más al interés de las comunidades que al del propio Estado.

La práctica en materia educativa muestra así que no es imposible que las Comunidades utilicen las conferencias sectoriales para el desarrollo de sus políticas e intereses. Aunque formalmente la conferencia haya sido convocada por el Ministerio, lo cierto es que la iniciativa política correspondió a las CCAA, lo que demuestra que, a pesar de la práctica recurrente de dominio estatal de la agenda, las Comunidades cuentan con facultades suficientes para forzar la actuación de las conferencias e incluso algunos de sus resultados.

Desde esta experiencia sorprende aún más que esta situación no se haya repetido en ningún otro ámbito. Sin duda la importancia de la educación para las CCAA, el carácter perentorio de las cuestiones a discutir y el cambio de titular en el Ministerio son aspectos específicos que concurren en este caso y que pueden explicar esta situación, aún al precio de volver a poner de manifiesto la extraordinaria dependencia de la coyuntura y de la personalidad del Ministro en el funcionamiento de estos órganos.

En resumen, el año del gobierno en funciones se ha trasladado más allá de cualquier previsión al funcionamiento de las conferencias, confirmando el protagonismo casi exclusivo del Estado en la fijación de su agenda y el impulso de sus trabajos, así como la sorprendente posibilidad de mantener el funcionamiento diario de las administraciones sin apenas relaciones políticas entre los gobiernos.

## II.- Los silencios recurrentes

Un año más, los silencios son más significativos que las propias reuniones. Silencios que no sólo se derivan de la dinámica post- y pre-electoral, sino que también responden a razones más estructurales: seguimos sin órgano de debate de políticas económicas, el Consejo para la unidad de mercado languidece con una sola reunión anual, no existe relación ninguna en materia de política administrativa (y eso el año de la entrada en vigor de las leyes 39 y 40/2015 o de las sentencias del TC sobre la reforma legal en materia local), los ámbitos de infraestructuras no conocen más que las reuniones bilaterales (ninguna reunión de las conferencias de transportes, infraestructuras ni telecomunicaciones) y las grandes reformas estatales no comportan un posterior desarrollo ni seguimiento en las conferencias sectoriales.

La descripción de los silencios no sería completa, sin embargo, sin aclarar que algunos de esos vacíos se ven colmados de un modo más discutible: en efecto, la actuación del Consejo de Política Fiscal y Financiera es, como se verá, un elemento esencial en materias como la función pública, las reformas administrativas o, en general, las capacidades de actuación autonómica. Pero la consideración de estos aspectos por el Consejo es fuertemente sesgada, pues se centra exclusivamente en sus aspectos financieros sin valorar las políticas correspondientes y desde una perspectiva meramente limitadora y no generadora de dinámicas o proyectos comunes.

Es también el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) quien asume otro de los vacíos del sistema de relaciones intergubernamentales: el de su ór-

gano de impulso y coordinación. En efecto, en 2016 esa función de nuevo ha quedado formalmente vacante (como se verá al referirnos a la Conferencia de Presidentes en el apartado final de este comentario), pero materialmente se ha visto asumida (diríamos que supletoriamente) por el CPFF, donde se desarrollan los debates fundamentales que condicionan las posibilidades políticas de actuación autonómica.

Sin duda, el CPFF asume legítimamente sus funciones coordinadoras en materia de haciendas y sostenibilidad. Pero los efectos de esa asunción son más relevantes en la medida en que no existe un contrapeso que considere con mayor atención los aspectos de los contenidos y prioridades políticas de actuación autonómica: ni en las conferencias sectoriales (que en su mayoría no se reúnen o se someten a las directrices del Ministerio y las Consejerías de Hacienda) ni en una inexistente conferencia de presidentes estable que pudiera acordar algunos aspectos de impulso “blindados” frente al cuestionamiento financiero.

Silencio absoluto también en las Comisiones Bilaterales. Un año más (y van tres) sin ninguna reunión y, por lo tanto, sin ningún impacto (ni negativo ni positivo) en el funcionamiento del estado autonómico. La falta de reuniones no impide, sin embargo, que se desarrolle la dinámica de acuerdos “de las comisiones bilaterales” en aplicación del art. 33.2 de la LOTC, que sigue siendo central en las relaciones políticas bilaterales (y que, por cierto, no parece verse afectada por la naturaleza especial del gobierno en funciones), lo que muestra de nuevo que las cuestiones perentorias o sometidas a agenda y fecha límite encuentran el modo de desarrollarse incluso a falta de órgano adecuado. Y, naturalmente, la dinámica política bilateral sí continúa mediante las reuniones de ministros y consejeros o de Presidentes en las correspondientes visitas, de nuevo al margen de cualquier necesidad de órgano formal.

### **III.– Los temas tratados y la (acentuada) posición central del Consejo de Política Fiscal y Financiera**

En 2016 se mantiene la constante de trabajo sistemático y general de las conferencias sectoriales de agricultura, pesca y medio ambiente y sus consejos consultivos, dinámica claramente derivada de la relevancia de las decisiones de la Unión Europea y de la fijación de una agenda “externa” que se impone en la práctica a ministros y consejeros y que se concreta fundamentalmente en reuniones de nivel técnico con una dinámica propia muy consolidada y automatizada.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera sigue siendo el otro gran ámbito de actuación estable e intensa de los órganos de colaboración. La crónica al respecto de 2016 (al margen de nuevo de la posición teóricamente limitada del gobierno en funciones) puede repetir sin alteración lo dicho para 2016: 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.

Y, de nuevo, la actuación del CPFF se produce de modo completamente separado respecto de las conferencias sectoriales y sin interacción formal en estos ámbitos, y con un protagonismo fundamental de los trabajos preparatorios bajo la dirección (más que simple coordinación) del Estado.

La novedad positiva del año es la vitalidad de los órganos en materia educativa, con dos reuniones de la Conferencia Sectorial de Educación y otras dos reuniones de la Conferencia General de Política Universitaria, que han venido a consolidar el giro hacia el acuerdo en un ámbito considerablemente conflictivo y marcado por el despliegue de las reformas estatales previas. La experiencia de 2016 muestra claramente la capacidad de las CCAA, en tanto que competentes para la gestión, para bloquear la aplicación de reformas legales adoptadas con su oposición frontal y para canalizar una forma acordada de suavizar o revertir dichas reformas.

Por otra parte, la reunión anual de las conferencias de justicia, dependencia, salud, comercio, vivienda o cooperación para el desarrollo confirma el carácter central (y de nuevo asumible para un gobierno en funciones) de la distribución de fondos y de la vinculación con planes y programas acordados de inversión. Y, en todos los casos, el peso omnipresente e incontestado del Consejo de Política Fiscal y Financiera y sus decisiones en materia de sostenibilidad.

Una mención especial debe hacerse a la entrada en vigor de las leyes 39 y 40/2015. La falta de discusión de las mismas con las CCAA en su elaboración se ha repetido (como veíamos) en cuanto a su desarrollo y aplicación, confirmando la desaparición por incomparecencia de los órganos de relación intergubernamental en este ámbito. Pero desde luego su entrada en vigor no ha cambiado en absoluto ningún aspecto del funcionamiento de los órganos mixtos, ni tan siquiera (acertadamente) para aplicar su previsión de disolución de los órganos que no se reúnen en un largo período de tiempo, lo que resulta aplicable a buena parte de las conferencias, empezando por la propia conferencia de administración pública.

Sin duda, la entrada en vigor de las leyes en octubre puede explicar esta falta de cambios, pero quizás sea también un primer indicio de su carácter más codificador o formal, carente de cualquier pretensión modificadora o de impulso, cuestión que habrá que confirmar en los próximos años.

#### **IV.– La coda final: la Conferencia de Presidentes de enero de 2017 y la confirmación de la inexistencia de un sistema de relaciones intergubernamentales como tal**

El día 17 de enero de 2017 se reunió la VI edición de la Conferencia de Presidentes. Aunque formalmente se encuadre ya en el presente año, su convocatoria y preparación sí tuvieron lugar en 2016, por lo que resulta adecuado introducir una referencia a la misma.

La Conferencia, una vez más, apareció por sorpresa. Tras cuatro años de ausencia de nuestro sistema, el Presidente Rajoy decidió convocarla, en una actuación que, en consecuencia, quedaba al margen de cualquier proceso previo preparatorio: ni el seguimiento de los anteriores acuerdos de las conferencias de presidentes (tan lejanos ya) ni los trabajos de las conferencias sectoriales en 2016 (tan reducidos y “ordinarios”) ofrecen asidero ninguno a la Conferencia de Presidentes, que aparece así, una vez más, como una iniciativa del Presidente del Gobierno, con finalidad por tanto fundamentalmente política, centrada en su propia celebración, y como un acontecimiento extraordinario.

En este caso, la conferencia ilustra por una parte la voluntad de impulsar una nueva dinámica de acuerdos políticos entre instituciones y partidos, ante la realidad de la configuración del arco parlamentario. Y su propia convocatoria se convertía en un claro mensaje en este sentido, que exigía un éxito en su celebración mediante el alcance de los correspondientes acuerdos.

Sin duda, esa finalidad se cumplió con creces. El día 17 los presidentes que acudieron a la reunión alcanzaron la extraordinaria cifra de 11 acuerdos, sin que constara ningún desacuerdo sobre las propuestas del Estado (sin duda, fiel imagen de nuestra realidad institucional y política estatal y autonómica) y sólo con la filtración de unas interesantes discusiones entre CCAA (fuera de orden del día) sobre algunos aspectos del nuevo sistema de financiación autonómica. La falta de formalización de esas discusiones hace pensar que el debate en la Conferencia no habrá tenido, en esa línea, efecto alguno de futuro.

Un examen de los 11 acuerdos firmados muestra sin embargo que oscilan entre lo obvio (políticas de empleo), lo vacío (violencia de género o participación en asuntos europeos) y lo inane (protección civil, financiación autonómica, educación, pobreza energética o tarjeta social).

- En efecto, poco aportan los acuerdos en materia de políticas de empleo, protección civil, educación, violencia de género, tarjeta social, pobreza energética o participación en asuntos europeos. Ninguno de estos siete acuerdos introduce elementos nuevos en nuestro sistema, resuelve conflictos o aspectos de discusión entre Estado y Comunidades o incluye alguna orientación de fondo sobre los trabajos a desarrollar en el futuro, más allá de obviedades como el avance en la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, la mera previsión de debates genéricos (sobre “violencia de género” o, más abierto aún, sobre “educación”) o la resurrección de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, aunque ni ella misma sepa con qué fin debe volver a su (languidiciente) vida anterior.
- El acuerdo sobre “la sostenibilidad del Estado de Bienestar y la reforma de la financiación autonómica” parece prometer más a partir de tal título. Pero la relación de principios que se dirigen a la Comisión de Expertos (solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función de su coste efectivo) ilustra claramente sobre su inanidad, elevada

a su máximo cuando la mención expresa de dependencia y gasto sanitario se limita a su “análisis” y actualización.

- Algún contenido más puede extraerse del Acuerdo sobre desarrollo y aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, administración digital y empleo público. No desde luego de la mención a la unidad de mercado y la buena regulación, “mantras” de toda reunión o texto legal irrelevante que se aprueba en los últimos años; pero sí al menos de las previsiones en materia de empleo público, de las que se desprende la necesidad de una consideración más decisiva de los sectores de servicios sociales, educación, sanidad y seguridad en la nueva oferta de empleo público, así como de una óptica más flexible para la consideración de la interinidad en estos ámbitos.

Tras leerlos con buenos ojos sólo los acuerdos sobre reto demográfico, empleo público y reforma del propio Reglamento incluyen quizás algún contenido relevante: el primero porque apunta a un elemento novedoso en nuestro debate institucional (el envejecimiento de la población); el segundo en cuanto marca una decisión política efectiva de considerar los sectores prioritarios autonómicos (servicios sociales, sanidad, educación y seguridad) en la oferta pública de empleo anual y en la tasa de reposición; el tercero porque, en contraste con la realidad de la propia VI Conferencia, parece pretender.

En conjunto, la sensación es que todos los acuerdos alcanzados podrían haberse adoptado sin Conferencia de Presidentes y que la intervención de la Conferencia en ningún caso aporta un valor añadido de decisión de conflictos materiales, avance en actuaciones bloqueadas o decisión política de algún tipo.

Se trata de una conclusión que no es ajena al (inexistente) proceso de preparación política de la conferencia y, en especial, a su falta de vinculación con las conferencias sectoriales. Si la Conferencia de Presidentes no constituye un referente para las discusiones de estos órganos (y no puede constituirlo con reuniones quinquenales) y no puede funcionar como árbitro entre ellos (y en especial en relación con el CPFF) ni como órgano de superación de conflictos entre Comunidades y Estado en alguna conferencia, su sentido en el ámbito de las relaciones gubernamentales es, cuando menos, cuestionable. La Conferencia sólo puede aportar elementos relevantes al sistema si se comprende como la cúspide del mismo y, en consecuencia, asume una relación estable entre las conferencias sectoriales y la Conferencia de Presidentes. Una relación, además, en el doble sentido de planteamiento de cuestiones desde las conferencias sectoriales y de adopción de decisiones de impulso y orientación desde la Conferencia. O, desde luego, de apertura de nuevos ámbitos de discusión y relación, pero deseablemente con algo más de contenido que los acuerdos adoptados en 2017 sobre cualquiera de los ámbitos tratados.

Pero la conclusión no es ajena tampoco a la configuración de la Conferencia como una iniciativa extraordinaria del Presidente del Gobierno que, en consecuencia, debe acabar en un éxito formalizado en acuerdos. En tal caso, se dejarán fuera de la discusión los aspectos más relevantes pero que no garantizan

el acuerdo, aunque su tratamiento pudiera conseguirlo o, al menos, desbrozar el terreno a tal fin. Sin una Conferencia más estable y ordinaria, que no necesite imperiosamente el éxito en todas las iniciativas, esta función es, de nuevo, inasumible.

Por último, la Conferencia se desarrolló con la ausencia de los Presidentes de Cataluña y del País Vasco. La razón de esa ausencia está sin duda en aspectos ajenos a la propia Conferencia y al sistema de relaciones intergubernamentales. Pero que los debates fundamentales planteados en estas Comunidades (y por sus presidentes en especial) no sea objeto de discusión en la reunión de los líderes políticos e institucionales más relevantes de España es sin duda un fracaso de todos los participantes y, naturalmente, de los ausentes. La ausencia, en cualquier caso, hubiera sido más difícil y hubiera tenido más consecuencias si la Conferencia de Presidentes desplegara mayor utilidad. Tras los once acuerdos alcanzados y los debates desarrollados no parece que la decisión de los presidentes catalán y vasco de no asistir a la Conferencia haya tenido consecuencia ninguna para la posición de sus comunidades en el debate político e intergubernamental.