

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

Francisco Javier Donaire Villa

1. Rasgos generales

Si 2012 fue el año de las medidas de reducción de gasto, 2013 ha supuesto una cierta vuelta a la “normalidad” en los temas objeto de la colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, lo cual no ha impedido, sin embargo, que haya tenido lugar un notable descenso en la cantidad y frecuencia de sesiones de las respectivas instancias y foros de encuentro. Sin perjuicio de los datos que más adelante se ofrecen, valgan algunas muestras significativas: no se reunieron la Conferencia de Presidentes, o la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas, como tampoco lo hizo la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (la CARUE), en su línea de languidecimiento en los últimos años, tras el pico de actividad que supuso la aprobación en 2004 de los Acuerdos sobre participación autonómica directa ante el Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo, y sobre la Consejería de Asuntos Autonómicos ante la REPER. Igualmente, descendieron el número y la frecuencia de las reuniones de las Conferencias sectoriales, dentro de lo que bien cabe calificar como una dinámica general de ralentización de los elementos institucionales de la colaboración, tanto vertical entre Estado y Comunidad Autónoma, como horizontal entre éstas últimas, dentro del funcionamiento del Estado autonómico.

2. Las Conferencias Sectoriales

2.1. Datos cuantitativos de actividad: un generalizado descenso de sesiones

Dentro de la recién destacada dinámica general de reducción de reuniones, los órganos de colaboración multilateral entre Estado y Comunidades Autónomas más activos, como en ejercicios anteriores, fueron el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios (con 9 sesiones) y el Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios (con 8 reuniones), dado su papel de preparación o ejecución de decisiones de la UE. En un nivel cuantitativamente intermedio, hay que situar al Consejo de Política Fiscal y Financiera (con 4 reuniones frente a las 5 del año anterior), a la Conferencia Sectorial de Medioambiente (con 4 sesiones, una menos que en 2012), y al Consejo Consultivo Medioambiental para Asuntos Comunitarios (que se reunió 4 veces, al igual que el año anterior). En tres ocasiones celebraron sesión la Conferencia Sectorial de Educación (frente a las 7 de 2012), la Conferencia General de Política Universitaria (frente a las 4 celebradas en la anualidad precedente), el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (frente a las cinco habidas en 2012), así como la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y

el Consejo Interterritorial de Internacionalización, con igual ritmo de reunión estos dos últimos órganos que en el ejercicio precedente.

Baja frecuencia de encuentro registraron, con dos sesiones cada una, las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural, de Cultura, de Comercio Interior y el Consejo Interterritorial de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia. Y una actividad mínima, con una sola reunión respectivamente, mantuvieron las Conferencias Sectoriales de Pesca, de Energía (ésta reactivada frente a la ausencia de encuentros en 2012), de Justicia (que mantiene la tónica antecedente), de Igualdad (que también conserva su ritmo previo de reunión), de Vivienda, Urbanismo y Suelo (bajando con respecto a las 2 del año precedente), de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (que en cambio no se había reunido en 2012) y la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (con una sensible disminución en comparación con las 4 reuniones que celebró durante el año anterior).

De nuevo debe llamarse la atención sobre la inactividad de gran parte de las Conferencias Sectoriales, pues casi la mitad de ellas (17 de las 40 existentes) no se reunieron en 2013, poniendo de manifiesto la heterogeneidad en el ritmo real de funcionamiento y en el rendimiento entre estos órganos multilaterales de colaboración Estado-Comunidades Autónomas.

2.2. Los “temas”: la vuelta a un ejercicio competencial más “ordinario” y el menor protagonismo de los “recortes”

Si en 2012 predominaron las agendas de reducción del gasto público social, en 2013 puede hablarse de una vuelta a una administración “ordinaria” del ejercicio competencial y de la colaboración Estado-Comunidades Autónomas en la actividad de las Conferencias Sectoriales, si bien aún tuvieron importancia las medidas de reducción y/o control del gasto en materia sanitaria (copagos limitados), educativa (debates en torno al endurecimiento de los requisitos de acceso a becas) o de dependencia (procedimientos más exigentes de seguimiento estatal de la gestión autonómica), o relacionadas con la estabilidad presupuestaria. Así, en cuanto a este último tema, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tras la revisión para España acordada por la UE, fijó el déficit de las Comunidades Autónomas en un 1,3% del PIB para 2013, en un 1% para 2014, en un 0,7% para 2015, y en un 0,2% para 2016, con la oposición de Cataluña, Canarias, Andalucía y Asturias, y la habitual abstención vasca y navarra. Además del déficit conjunto, por primera –y *a priori* excepcional– ocasión se especificaron objetivos diferenciados por Comunidades (“déficit a la carta”). También cuantificó el CPFF el límite autonómico de endeudamiento en el 19,1% del PIB para 2013, en el 20% para 2014, en el 20,5% para 2015, y en el 20,3% para 2016, se aprobaron por unanimidad los planes de reajuste de Cataluña, Valencia, Murcia, Baleares y Andalucía, se crearon dos grupos de trabajo (para revisión del sistema de financiación autonómica, y en materia de racionalización administrativa y reducción de trabas burocráticas en sintonía con la última Conferencia de Presidentes) y se acordó que la recaudación autonómica del Impuesto del Patrimonio, reintrodu-

cido en 2011, no se detraiga de la compensación ligada a la supresión del tributo por el Gobierno en 2008.

El Consejo Interterritorial del SNS aprobó por mayoría el desarrollo de las Carteras común y suplementaria de servicios, incluyendo el copago y límites al mismo según la renta o por situaciones socioeconómicas determinadas (percepción de pensión no contributiva o renta de inserción, parados de larga duración sin prestación, etc.), adoptó la “Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención”, el primer calendario común y gratuito de vacunación infantil, los criterios para los cribados neonatales y para los de cáncer de colon, mama y cérvix, así como los requisitos de áreas de especialidades sanitarias (Traumatología, Otorrinolaringología, Cirugía Vasculuar y unidades de cuidados intensivos pediátricos y neonatales), evaluó la Estrategia de Enfermedades Raras y varios informes (sobre la prestación ortoprotésica, la receta electrónica, la historia clínica digital, y el Fondo de Garantía Asistencial para compensar a las Comunidades Autónomas por la atención a pacientes desplazados de otras autonomías, respectivamente), aprobó la Estrategia de Enfermedades Músculo-Esqueléticas, varios Proyectos de Real Decreto (de transposición de la directiva de asistencia sanitaria transfronteriza, de regulación de los Ensayos Clínicos, de precios de referencia de medicamentos, de autorización de medicamentos homeopáticos, y de productos cosméticos) junto con la prohibición del consumo de cigarrillos electrónicos en áreas sanitarias, educativas y otras de carácter público, presentó el Libro Blanco sobre los Recursos Humanos del Sistema Sanitario, y designó 10 nuevos servicios o unidades de referencia. A su vez, la Comisión de Recursos Humanos del SNS cifró la oferta formativa anual en 7.600 plazas (un 3% menos, aumentando la nota de corte), y dio el visto bueno al Reglamento del Foro Profesional (con asistencia de las Comunidades Autónomas por turnos bianuales rotatorios de nueve, precedida de reuniones con todas ellas), y a las titulaciones de Oncología Médica, de formación especializada para personas con discapacidad, y el Máster Oficial de Psicología Sanitaria.

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia acordó unificar la reglamentación de los servicios y prestaciones por grado de dependencia, intensidades, cuantías máximas, traslados de perceptores entre Comunidades Autónomas, incompatibilidades, el reintegro de prestaciones y la protección de emigrantes retornados, definió un Catálogo de Referencia de Servicios Sociales (no vinculante, pero sí orientativo), y debatió sobre el nuevo procedimiento de comunicación, por las Comunidades Autónomas al Ministerio, de las altas, bajas, modificaciones, revisiones y traslados del sistema de dependencia, con certificación anual de valoración de la aplicación de los créditos, elaborado por el Gobierno tras las irregularidades que detectara el Tribunal de Cuentas, procedimiento que criticaron varias autonomías por intervencionismo y desconfianza del Gobierno hacia su gestión e incluso estigmatización por ligar dependencia a fraude. Además, se repartieron créditos (28 millones) para servicios sociales, se adoptó un plan de ayuda a familias sin recursos y oenegés, y se valoró la aplicación anual de la Ley de Dependencia.

La única reunión de la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia se saldó con las críticas de las Comunidades Autónomas a la propuesta del Ministerio de dedicar sólo una parte de la recaudación de las tasas judiciales a financiar el sobrecoste por la ampliación de los beneficiarios de la nueva Ley de Asistencia Jurídica gratuita (alegándose por las Comunidades que se prometió su íntegra dedicación a ella), como criticada fue también la reforma de la demarcación y planta judicial, al considerar varias Comunidades Autónomas que sólo se piensa en las grandes urbes con la población concentrada, o incluso (País Vasco) que se elimina la competencia autonómica sobre demarcaciones judiciales al desaparecer las infraprovinciales y juzgados de paz.

También rechazaron las Comunidades Autónomas, en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales, que reubica en el Estado facultades de gestión ambiental de los mismos, y le atribuye facultades de coordinación, la residual de gestión, o la nueva declaración de emergencia medioambiental ante eventos catastróficos. Por su parte, el Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios debatió la Estrategia de Adaptación del Cambio Climático de la UE, la propuesta de modificación de la Directiva de Evaluación de Impacto, el futuro Reglamento de acceso a recursos genéticos en aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación, y la creación de los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas.

En cuanto a la Conferencia Sectorial de Educación, el Ministro, a petición unánime de las Comunidades Autónomas, se comprometió en ella a reconsiderar la elevación de las notas mínimas en el Proyecto de nuevo decreto (a 6 y 5,5 puntos respectivamente) para acceder a las becas de Bachillerato y FP, se presentaron programas de cooperación territorial para la FP, se debatió un informe sobre el cumplimiento de la Estrategia 2020, y se buscaron vías de cooperación contra el abandono escolar y para mejorar el aprendizaje de lenguas extranjeras. La Conferencia General de Política Universitaria, por su parte, acordó profundizar en el Informe del Grupo de Expertos designado por el Ministerio para la reforma del sistema de educación superior, a fin de despejar las dudas de constitucionalidad planteadas en los votos particulares de dos de ellos sobre el sistema de gobernanza y la selección del profesorado, y se aprobó un sistema único de matrícula en Medicina.

La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales examinó la reforma de las políticas activas de empleo, el acuerdo marco con agencias de colocación y el portal único de empleo, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y las vías de impulso de la formación profesional, distribuyó fondos para ayudas previas a la jubilación ordinaria, abordó la arquitectura del Fondo Social Europeo 2014-2020, y creó un grupo de trabajo sobre los Observatorios de Empleo y Relaciones Laborales. La Conferencia Sectorial de Vivienda repartió créditos del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013-2016), designó un grupo de trabajo para el Plan Estratégico de Rehabilitación y Eficiencia Energética de la Edificación 2014-2020, acordó crear censos de contratos de arrenda-

miento y de viviendas protegidas sin uso, y decidió que la movilidad laboral no impida el cobro de las ayudas al alquiler.

La Conferencia Sectorial de Igualdad adoptó la primera Estrategia para la Erradicación de la Violencia de Género (2013-2016), con nuevas medidas de protección de los hijos menores, trató de la Red Nacional de Centros de Acogida, y distribuyó recursos para la asistencia social integral a las víctimas de la violencia de género. La Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas adoptó el Plan de Acción 2013-16, previéndose por primera vez su ejecución autonómica con la colaboración y supervisión de la referida Delegación, y distribuyó créditos para planes autonómicos.

La que ha sido la primera Conferencia Sectorial de Energía de la legislatura debatió la situación energética, el déficit tarifa y la readaptación de infraestructuras a la situación económica y de demanda. La mayoría de las Comunidades Autónomas (de gobierno popular) apoyaron el “fracking” para explotar el gas pizarra, y, en pos de la unidad de mercado, se crearon dos grupos de trabajo sobre agilización de la apertura de estaciones de servicios y unificación del marco para obtención de autorizaciones mineras. También para la unidad de mercado, la Conferencia Sectorial de Turismo acordó una clasificación común de los alojamientos rurales, con el distintivo de la “estrella verde”, siendo escenario de la presentación del Plan de Promoción del Turismo Rural, mientras que la Conferencia Sectorial de Comercio Interior puso en marcha el Fondo Financiero de Ayuda a la Modernización, y debatió la situación de las zonas comerciales turísticas.

La Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural volvió a territorializar fondos comunitarios, pero además acordó modificar el régimen de pago básico de las ayudas de la nueva Política Agrícola Común, según un modelo de regionalización y convergencia por comarcas agrarias y tipos de cultivo, con separación de fondos entre los dos pilares de la PAC, y limitación de la superficie con derecho a ayudas, y de perceptores mediante el nuevo concepto de agricultor activo, aspectos cuya concreción remitió a cinco grupos de trabajo. También distribuyeron ayudas la Conferencia Sectorial de Pesca (de fondos de la UE, en buena parte aún para desguace) y la Conferencia Sectorial de Cultura (destinadas a promover el libro, las artes escénicas y la digitalización de recursos bibliográficos en repositorios), habiendo sido marco esta misma Conferencia para la presentación del informe del Gobierno a las Comunidades Autónomas sobre el anteproyecto de reforma de Ley de Propiedad Intelectual.

Finalmente, el Consejo Interterritorial de Internacionalización trató sobre la integración de las oficinas de comercio en el exterior de diez Comunidades Autónomas dentro de la red del Estado, acordada en la anualidad anterior.

2.3. Modificaciones organizativas relevantes

Prolongando un año más la aplicación a las Conferencias Sectoriales de los criterios de racionalización y simplificación administrativa acordadas en la Conferencia de Presidentes de 2012, se suprimió en 2013 la Conferencia Sec-

torial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, siendo asumidas sus funciones por la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, que abordó la creación de un fondo humanitario para Siria, la política de evaluación de la cooperación y la posición española en la Agenda Post 2015.

2. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación

También en 2013, como en el ejercicio anterior, puede hablarse de un parón en la frecuencia y cantidad de reuniones de las Comisiones bilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas previstas en los Estatutos íntegramente reformados desde 2006. Al igual que sucediera en 2012, tan sólo debe reseñarse en 2013 la única reunión de este tipo, celebrada con la Comisión Bilateral Estado-Aragón el 2 de octubre, en la que se alcanzaron acuerdos en materia de inversiones del Estado en infraestructuras hidráulicas y de transporte vial y ferroviario, y se analizó la reforma de la Administración local.

Las restantes Comisiones Bilaterales existentes de este tipo (entre el Estado y, respectivamente, Andalucía, Castilla y León, y Cataluña), del mismo modo que en 2012, tampoco celebraron sesión en 2013, quedando un año más pendiente de constitución la Comisión Bilateral prevista en el art. 64 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura.

3. La Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas

Tampoco hubo en 2013 actividad ni de la Conferencia de Presidentes, tras su sesión celebrada en 2012, ni de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, siendo, pues, la última reunión de ésta la celebrada en Santander el 20 y 21 de marzo de 2011, tal y como se expuso en este mismo Informe correspondiente a una y otra anualidad.