

# LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

*Dr. Francisco Javier Donaire Villa*

## 1. La Conferencia de Presidentes

El 2 de octubre de 2012 tuvo lugar en el Senado la V Conferencia de Presidentes, primera tras las elecciones generales de 2011, marcada por una amplia renovación en cuanto a sus componentes. Sólo cinco Presidentes ya habían asistido a todas las anteriores (Castilla y León, Ceuta, La Rioja, Melilla, Murcia), haciéndolo por primera vez a ésta los de Asturias, Baleares Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid y Valencia, además del cabeza del propio Ejecutivo central, y los Presidentes vasco y gallego ya en funciones. En sus ya varios años de funcionamiento, este órgano de colaboración en la cumbre institucional intergubernamental revela claros altibajos, en gran medida a causa de los cambios en la dinámica política entre Gobierno y oposición a escala estatal. Así, si la primera Conferencia trató acerca de la financiación sanitaria, y la segunda aprobó la inversión de 6.000 millones de gasto sanitario en un intervalo de dos años, las dos últimas vinieron marcadas por un escenario de tensión entre las dos principales fuerzas políticas del Estado, con la crítica a la estrategia antiterrorista en la tercera reunión y los obligados sacrificios por la crisis económica en la cuarta, sesiones que por todo ello pueden considerarse fallidas en el terreno de las realizaciones concretas.

En cambio, tras las elecciones generales de 2011, y espoleada por la complejísima situación derivada de la crisis actual, la V Conferencia de Presidentes de 2012 llegó a un acuerdo unánime, aunque de mínimos, para transmitir a la Unión Europea el compromiso de Estado y autonomías con la reducción del objetivo de déficit.

A petición de todas las Comunidades, que reclamaban que la relajación en el cumplimiento del déficit lograda ante las instituciones comunitarias se trasladase también a las autonomías y no se detuviese en la AGE, el Gobierno central accedió a revisar, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la distribución por Comunidades Autónomas de los objetivos de déficit y estabilidad para el año 2014, horizonte temporal que, sin embargo, lamentaron Comunidades como la andaluza y la vasca que reclamaban una redistribución inmediata.

En cuanto a la otra cuestión fundamental, la reforma de la financiación autonómica, se evitó entrar en detalles, resolviéndose analizarla en el marco cronológico fijado por la LOFCA (fines de 2015) mediante la creación de un Grupo de Trabajo para evaluar su funcionamiento. De otro lado, y a pesar de que la

actualidad político-institucional podía llevar a pensar lo contrario, el Presidente de la Generalitat catalana no planteó ninguna cuestión soberanista, si bien Presidentes de autonomías con gobierno popular efectuaron apelaciones a la unidad como clave de salida de la crisis, que no fueron respondidas por el líder catalán.

## 2. Las Conferencias Sectoriales

79 reuniones de Conferencias Sectoriales tuvieron lugar en 2012, retornando a cifras de actividad comparables al alcanzado en 2010. A las razones habituales, como la dinámica general de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, o el tratamiento los asuntos europeos de interés y repercusión autonómicos (preparación de reuniones de instituciones comunitarias, reparto de fondos, etc.), hay que sumar en el año objeto del presente *Informe*, y enlazando con la tendencia que arrancaba durante el ejercicio anual anterior, la adopción de medidas para la reducción del déficit, en la línea acordada por la Conferencia de Presidentes del 2 de octubre de 2012, de impulsar el papel de las Conferencias Sectoriales en la adopción de reformas en clave de desarrollo económico, racionalización administrativa y simplificación normativa.

### 2.1. Datos cuantitativos de actividad (reuniones)

Como en años anteriores, agricultura, pesca y medio ambiente siguieron copando casi la mitad del total de las reuniones, para la preparación o ejecución de decisiones de la Unión Europea (concretamente, en el seno de los Consejos Consultivos de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios, y en las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural, de Pesca, y de Medio Ambiente). Junto este dato estructural, la crisis, una vez más, ha motivado el incremento de actividad de Conferencias que ya se reunían con frecuencia en años anteriores. Así sucedió con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, o con el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que respectivamente elevaron sus reuniones a cinco en 2012, y con la Conferencia Sectorial de Educación, que subió a siete sesiones en 2012.

Incrementaron su tónica precedente la Conferencia General de Política Universitaria (cuatro sesiones), y la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (tres reuniones). Con alguna variante al alza o la baja, la mantuvieron las Conferencias Sectoriales de Cultura, de Comercio Interior, de Consumo, y de Asuntos Sociales, y los Consejos de Políticas del Juego y el Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con dos reuniones, y las Turismo, de Administración de Justicia, de Consumo, de Igualdad, de Inmigración, y de Vivienda, que se reunieron una sola vez. De otro lado, se reactivaron en 2012 el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (fusionado con la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales), y las Conferencias Sectoriales de Comercio Interior, de Turismo y de Vivienda, que no habían celebrado sesión en la anualidad precedente. En cambio, no registraron actividad en 2012 las Conferencias Sectoriales de Industria y del

Plan Nacional sobre Drogas, ni la de Energía, que sí lo habían hecho el año anterior. Tampoco lo hizo en 2012 la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en 2012, frente a la (única) sesión que tuvo en 2011, profundizando así la línea de altibajos y cierto replanteamiento de su futuro iniciada en los últimos años, tras el pico de actividad que supusieron los Acuerdos de 2004 sobre participación directa de las Comunidades Autónomas ante el Consejo de la UE, en el marco de la delegación estatal, en formaciones sobre materias de competencia de aquéllas, o sobre presencia autonómica en la REPER, y sus primeros años de aplicación y seguimiento. Siguieron, por último, sin reunirse un año más las Conferencias de Asuntos Locales, de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, y de Ciencia y Tecnología.

## *2.2. Los temas: el predominio de las medidas de reducción del gasto público social*

El telón de fondo de la crisis económica y los recortes de gastos sociales en el marco de los objetivos de déficit siguieron predominando en las agendas de varias Conferencias sectoriales en 2012. Sobre todo, de los Consejos de Política Fiscal y Financiera, Interterritorial de Salud, y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. El primero acordó establecer el objetivo de déficit del 1,5% del PIB para cada Comunidad Autónoma, fijó los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada Comunidad Autónoma en el período 2013-2015 (con un límite del -0,7% del PIB regional para 2013, y del -0,2% para 2014, y un superávit del 0,2% para 2015), y los límites a la deuda autonómica (del 15,1% del PIB estatal para 2012, del 16% para 2013, del 15,9% para 2014, y del 15,5% para 2015), y aprobó los planes de reequilibrio económico-financiero de las Comunidades Autónomas, junto con las líneas esenciales para un mecanismo extraordinario de financiación del pago a los proveedores de aquéllas.

Por su parte, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud adoptó un Acuerdo de medidas de sostenibilidad del SNS plasmado en el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, mientras que el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a su vez, aprobó sendos Acuerdos relativos a la mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al Proyecto de Real Decreto sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al Proyecto de Real Decreto que determina el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y al Proyecto de Real Decreto de modificación del procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

Fuera ya del contexto directo de los recortes de gasto público social, cabe destacar algunos otros temas y acuerdos. Así, la Conferencia de Agricultura y Desarrollo Rural aprobó la Posición Común para la Reforma de la PAC Horizonte 2020. La Conferencia Sectorial de Educación, muy activa en 2012, centró parte relevante de sus trabajos en el Anteproyecto de LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa). O por último, en este breve muestreo,

son de mencionar los trabajos de la Conferencia Sectorial de Inmigración sobre integración de inmigrantes, menores extranjeros no acompañados, y el proyecto de Real Decreto relativo a la figura del español retornado.

### *2.3. Modificaciones organizativas relevantes: refundiciones de Conferencias en clave de eficacia y adaptaciones a la nueva estructura departamental del Gobierno del Estado*

En similar clave de racionalización y simplificación administrativa que la planteada con carácter general por la Conferencia de Presidentes, tuvieron lugar en 2012 procesos de refundición de Conferencias Sectoriales, o de ampliación de las competencias de alguna de ellas. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de una parte, y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, de otra, se ensamblaron en el nuevo Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, lo que tuvo su reflejo normativo en el artículo 22.2 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 30 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento para la competitividad. Por otro lado, la Conferencia Sectorial de la Inmigración acordó en junio extender sus competencias a asuntos de emigración, pasando a denominarse Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración. Además, varias Conferencias (Cultura, Igualdad, Consejo de Política Fiscal y Financiera) reformaron su normativa reglamentaria interna a fin de ajustarse a la nueva estructura departamental del Gobierno del Estado. Finalmente, cabe resaltar que a 31 de diciembre de 2012 existían 36 Conferencias Sectoriales, con dos pendientes de constitución: las del Agua y de Política Patrimonial.

## **3. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación**

La primera anualidad completa de la nueva legislatura estatal, con el consiguiente cambio de dinámica política, así como, una vez más, la omnipresencia de la crisis, parecen haber dado lugar a 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 entre 2006 y 2011. Tan sólo deben reseñarse dos datos de actividad al respecto en 2012. De un lado, la designación de representantes de la AGE en las Comisiones Bilaterales con Andalucía, Baleares, Cataluña y Aragón, realizada por el Consejo de Ministros. De otro, la única reunión de este tipo, celebrada con la Comisión Bilateral Estado-Aragón el 22 de octubre, en la que se trataron las cuestiones siguientes: acuerdos sobre inversiones, traspasos pendientes, seguimiento de las relaciones bilaterales de cooperación y de la conflictividad pendiente, obras e infraestructuras hidráulicas, acuerdos en materia policial, reconocimiento del régimen especial de organización territorial de Aragón a efectos del proyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y el uso de videoconferencia en las reuniones de la Comisión y sus Grupos de Trabajo.

Las restantes Comisiones Bilaterales existentes de este tipo (entre el Estado y, respectivamente, Andalucía, Castilla y León, y Cataluña) no se reunieron en 2012 a pesar de las solicitudes expresas en tal sentido dirigidas, por ejemplo, por la Comunidad andaluza, mientras que quedó aún pendiente de constitución la Comisión Bilateral prevista en el artículo 64 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura.

#### **4. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas**

Tampoco hubo en 2012 reuniones de este órgano de colaboración horizontal interautonómica, siendo, pues, la última de tales sesiones la celebrada en Santander el 20 y 21 de marzo de 2011, tal y como se expuso en este mismo *Informe* correspondiente a dicha anualidad.