

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

Natalia Caicedo Camacho
Universitat de Barcelona

1.- Rasgos generales

La actividad de los órganos mixtos de colaboración a lo largo del 2018 destaca por la continuidad y estabilidad de las conferencias sectoriales, las cuales aún en un contexto de cambio de gobierno del Estado, mantuvieron la dinámica en cuanto a número de reuniones y actividad. En sentido contrario, la actividad de los órganos de colaboración al más alto nivel merece, un año más, una valoración negativa, puesto que el 2018 destacó también por la ausencia de la Conferencia de Presidentes.

Respecto al funcionamiento de las conferencias sectoriales, a lo largo del 2018 se realizaron un total de 60 reuniones, número similar al de años anteriores. Las conferencias más consolidadas volvieron, un año más, a destacar tanto por el número de reuniones como por los asuntos tratados. Agricultura y pesca continúan siendo las conferencias que, con diferencia, más reuniones celebran (18 en total), seguidas de la conferencia de empleo (4 reuniones) y el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), salud, medio ambiente, servicios sociales y dependencia (3 reuniones cada una). Por otra parte, destaca también la reactivación de conferencias que no se habían reunido en un largo periodo de tiempo o de conferencias que se reúnen por primera vez, así la de administración pública se reunió tras 9 años de ausencia, la de política científica tras 4 años de inactividad y la de inmigración que no se reunía desde el 2015. Por su parte las conferencias de deporte y seguridad nacional celebraron su primera reunión y se creó la Comisión Nacional de Transporte. Además, tres conferencias, administración pública, juego y seguridad nacional, aprobaron su reglamento. Las conferencias que continúan sin reunirse son las de asuntos locales y unidad del mercado.

En lo que se refiere a la actividad de las conferencias cabe hacer una especial referencia al cambio de gobierno en el Estado central. El triunfo de la moción de censura por parte del PSOE en el mes de junio no se tradujo en una posterior paralización de las conferencias, por el contrario, la segunda mitad del año fue más prolifera en el número de reuniones celebradas (enero-mayo 18 reuniones y junio-diciembre 42) y la continuidad de las conferencias se mostraron como un instrumento de estabilización e inicio de la agenda del nuevo gobierno. Los nuevos ministros y ministras asumieron la convocatoria de las conferencias a los pocos días de tomar posición y las Comunidades Autónomas por su parte no tuvieron una posición de rechazo o boicot. Esta dinámica demuestra que la participación de la mayor parte de las Comunidades Autónomas en las conferencias que se reúnen de manera periódica tiene ya un carácter o naturaleza

institucional, de manera que la presencia de las Comunidades Autónomas y la celebración de la Conferencia, en caso que se convoque, están prácticamente garantizadas.

Otra valoración merece, en cambio, las dinámicas internas y las posibilidades de llegar a acuerdos al margen de las posiciones partidistas. Así por ejemplo, en la Conferencia Sectorial de Inmigración no fue posible adoptar el acuerdo de reparto entre Comunidades frente a la actual situación de los menores inmigrantes no acompañados y evitar de esta forma la concentración de los menores en pocas Comunidades. Las Comunidades asumieron posiciones que impidieron llegar a un acuerdo o al menos plantear vías de solución a un asunto que requiere una respuesta urgente y coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al tener éstas últimas la competencia sobre protección de menores. En esta misma línea, la Conferencia de Educación también escenificó la dinámica gobierno-oposición con la retirada de 5 Comunidades Autónomas tras la exposición por parte de la Ministra de la propuesta reforma al RDL14/2012. La retirada de las Comunidades Autónomas de la conferencia sectorial demuestra que la política educativa continua entendiéndose como una política de partido de gobierno y lejos todavía de un acuerdo mucho mas amplio de país.

Como se ha venido reseñando en cada año del *Informe*, una parte importante de la actividad de las Conferencias sectoriales esta centrada en la territorialización de las subvenciones provenientes de la Unión Europea. Esta tendencia es muy clara en agricultura y pesca, pero también se extiende a otras conferencias como medio ambiente o empleo y asuntos laborales. Por otra parte, las Conferencias son un año más la vía a través de la cual se informa a las Comunidades Autónomas sobre los temas y la posición del Estado en los Consejos de Ministros de la UE. La transferencia de información *a priori* o *a posteriori* del respectivo Consejo ha marcado la agenda de varias conferencias, incluso en algunas ocasiones se ha dado un paso más creando un órgano de segundo nivel para la definición con las Comunidades Autónomas de la posición española (el caso de la PAC). En cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas en la UE destaca la celebración de la CARUE por segundo año consecutivo (se reunió en 2017) después de 5 años de inactividad.

Junto con la actividad de la UE, el otro motor que impulsa la colaboración gubernamental es, como se indicó en el *Informe 2016*, la coordinación en la gestión de sectores vinculados con la prestación de servicios. En los últimos años se evidencia la consolidación de las conferencias sectoriales vinculadas a algún sistema de gestión como el Consejo Interterritorial de Salud, Consejo Territorial de la Dependencia y la Conferencia de Empleo y Asuntos Laborales. Estas tres conferencias han centrado su actividad este año en la territorialización de las subvenciones, en la transferencia y discusión de los proyectos de ley y actividad normativa del Estado y en la gestión de algunas políticas y programas comunes. Sobre las denominadas conferencias sistema asociadas a la gestión de un servicio o derecho (salud, dependencia o empleo) y que desde hace varios años funcionan notablemente bien, la gran ausente parecer ser la educación. La conferencia de educación es una conferencia que se reúne con relativa regularidad (una media 2 por año), pero la discusión y participación de las Comunidades Autónomas

en el seno de la misma está muy marcada por las posiciones políticas respecto a las reformas educativas realizadas (o propuestas) por los diferentes partidos en el gobierno.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera continúa siendo la conferencia con mayor protagonismo de las relaciones intergubernamentales. La importancia para la actividad de las Comunidades Autónomas del acuerdo sobre los objetivos de déficit y la aprobación de los planes económicos hacen del CPFF la conferencia de mayor relevancia. Además, en los últimos años se evidencia que frente a la no reforma del sistema de financiación el Consejo se ha convertido en el Foro en el que las Comunidades Autónomas vuelcan sus preocupaciones y posiciones sobre el sistema de financiación. Por otra parte, se celebró por primera vez una conferencia por vía telemática en el seno del CPFF. Si bien es cierto que la realización de la Conferencia a distancia vino motivada por la necesidad de aprobar el límite de gasto para las Comunidades autónomas, resulta una práctica positiva a explorar que puede introducir mayor flexibilidad a las Conferencias y fomentar el número de reuniones.

Como experiencias de colaboración y participación a destacar de la actividad de las conferencias en el 2018 se encuentran las siguientes: la conferencia de justicia acordó la extensión al resto de Comunidades Autónomas de una experiencia positiva (el coordinador de parentalidad) en Cataluña y Valencia; la conferencia de agricultura creó una mesa de trabajo para definir la posición común de España frente a la reforma de la PAC y se acordó la gestión compartida de ayudas; el Consejo de Salud acordó el calendario común de vacunaciones (que ya se había extendido para los menores en 2014); administraciones públicas aprobó un acuerdo sobre el traspaso de funcionarias víctimas de violencia de género; la conferencia de cultura elaboró un informe que recoge la posición de las Comunidades Autónomas y los criterios que debería seguir una futura normativa del Estado sobre la venta telemática de entradas. En el marco de la CARUE se llegó a una acuerdo para ampliar el número de representantes autonómicos en las reuniones de Consejo de Ministros de la UE.

El protagonismo del Estado central en las conferencias continúa siendo una de las características que define la dinámica de funcionamiento las relaciones intergubernamentales. Por mandato legal, la convocatoria y los asuntos a tratar es competencia del Ministro correspondiente y, por lo tanto, la iniciativa de celebración de una conferencia queda fuera del ámbito de los gobiernos autonómicos. Las conferencias son en este momento el espacio en donde el gobierno expone ante las Comunidades Autónomas las líneas de actuación en un determinado ámbito, las políticas que se propone implantar, comunica los proyectos de reforma legislativa o reglamentaria, informa sobre temas de relevancia y posible impacto a las Comunidades Autónomas (efectos del Brexit, cláusulas suelas, estadísticas, etc). Es decir, es un espacio de discusión en donde los Ministros y Ministras escuchan la posición de las Comunidades Autónomas sobre la acción de gobierno, pero las Comunidades Autónomas mantienen una posición de participación pasiva que se limita a escuchar y aportar a la agenda marcada por el gobierno, sin planteamientos mas activos o propositivos. En todo caso, esta dinámica marcada por la propia configuración legal de las conferencias y de gran

protagonismo del Gobierno central no impediría que se desarrollen fórmulas que permitieran o facilitaran un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en el marco de las conferencias como por ejemplo la propuesta temas a discutir en el orden del día.

2.– Las Conferencias sectoriales

Consejo de Política Fiscal y Financiera se reunió en dos ocasiones en el mes de julio y una en el mes de agosto. Como viene siendo habitual desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria el CPFF se centró, y también fue así en el 2018, en el acuerdo de los objetivos de déficit de las Comunidades Autónomas y en la aprobación de los planes económico-financieros. La primera reunión del Consejo se celebró tras el triunfo de la moción de censura por parte del PSOE y con la propuesta de la Ministra de flexibilizar los límites de deuda pública de las Comunidades Autónomas. Concretamente, el CPFF aprobó un límite de deuda del 0,3 del PIB para el 2019, 0,1 del PIB para el 2020 y el 0,0 para el 2021. La reestructuración de los objetivos de gasto responde por un lado a la flexibilización de 5 puntos que el Consejo de Ministros de la UE otorgó a España, una parte de la cual el gobierno decidió trasladarla a las Comunidades Autónomas y, por otro, al objetivo de recuperar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas desligándoles paulatinamente del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y que las Comunidades Autónomas vuelvan a emitir deuda pública en el mercado privado. El CPFF también aprobó los objetivos de deuda pública del conjunto de las comunidades para el trienio 2019-2021, los cuales se fijaron en 23,7% para el 2019, 23% para el 2020 y 22,2 para el 2021. El acuerdo tomado en el seno del CPFF sobre el límite de endeudamiento fue posteriormente rechazado por las Cortes Generales, rechazo que conllevó, de acuerdo con el art. 18 de la Ley de estabilidad presupuestaria, a una nueva convocatoria del CPFF en el mes de agosto realizada por vía telemática en la que se ratificaron los límites de endeudamiento acordados en el mes de julio.

También en desarrollo de la Ley de estabilidad presupuestaria el CPFF aprobó los planes económico-financieros presentados por Cataluña, Asturias, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla y León. Finalmente, el CPFF creó un grupo de trabajo para promover la coordinación entre la Administración estatal y las Comunidades Autónomas en lo referente a la creación de tributos propios de las comunidades.

En política agrícola y pesquera, las conferencias y consejos consultivos sobre la materia fueron un año más los órganos que más reuniones celebraron, con un total de 18. La Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural aprobó, en la reunión del mes de enero, el plan nacional para uso sostenible de productos fitosanitarios (2018-2022). Tras la llegada del PSOE al Gobierno, la conferencia se centró en la territorialización de las subvenciones para la ejecución de programas agrícolas, ganaderos, alimentarios y de desarrollo rural y en la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la posición común de España para la reforma de la PAC, proponiéndose un siste-

ma de dos fases.¹ No obstante, la posterior paralización de las discusiones en el seno de la UE sobre la reforma de la PAC (se prevé 2022) se tradujo también en la paralización de la mesa de trabajo para elaboración de la posición común con las Comunidades Autónomas. Por otra parte, la conferencia adoptó un acuerdo para la gestión compartida de las ayudas a entidades de mujeres rurales a partir del 2019. El Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios aprobó el plan nacional de control de la legalidad de la madera comercializada, plan que fue discutido en un grupo de trabajo con participación de las Comunidades Autónomas. En materia de pesca, la Conferencia Sectorial de Pesca acordó el reparto de los créditos para la financiación de determinadas medidas del fondo europeo marítimo y de pesca y la distribución de las ayudas por la paralización temporal de la actividad pesquera en 2017. Por su parte, en el Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios se centró en discutir los asuntos que se tratarían en el respectivo Consejo de Ministros de la Unión Europea.

El Consejo Interterritorial del Sistema de Salud celebró una reunión el mes de abril en la que se discutió el futuro plan de medicina personalizada o de precisión y se informó sobre la aprobación del título de médico especialista en psiquiatría infantil y de la adolescencia. Tras el cambio de Gobierno, la actividad del consejo se centró en la propuesta del sobre la recuperación de la universalidad en la atención sanitaria; en la aprobación de un calendario de vacunas común para todas las edades. En el marco de la Conferencia Sectorial del Plan sobre Drogas se aprobó el plan de acción sobre adicciones 2018-2020.

La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se centró en la distribución de fondos para políticas activas de empleo y en la evaluación de la ejecución de la garantía juvenil. Las conferencias del mes de julio y diciembre, celebradas bajo el nuevo gobierno, se centraron en el reparto complementario de fondos a las Comunidades Autónomas para políticas activas de empleo y en el acuerdo sobre los criterios de distribución de fondos para los próximos tres años con criterios más flexibles.

En el marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se aprobaron los criterios de distribución y las cuantías resultantes de la distribución de créditos a las Comunidades Autónomas para la realización de programas sociales. También se adoptó el acuerdo sobre la concesión de subvenciones a programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del 0,7% del IRPF para el año 2018 y el reparto de los créditos.

La Conferencia Sectorial de Educación estuvo marcada por la retirada 5 Comunidades Autónomas de la reunión tras la intervención de la Ministra en la que se informó sobre la reforma en materia educativa, concretamente, la derogación de algunos artículos del Real Decreto Ley 14/2012 (ratios por alumnos,

1. La posición común se tomaría través de dos fases. La primera, antes de las elecciones europeas, en la que se definirían las líneas comunes frente a la propuesta de reforma presentada por el comisario de Agricultura del UE y los objetivos en torno al presupuesto. La segunda fase a partir del otoño 2019 en donde se definirían las modalidades de aplicación de la nueva PAC en España.

aumento de la jornada del personal docente, reglas sobre la sustitución de profesores). Por otra parte, la Conferencia se celebró conjuntamente con la Conferencia Sectorial de Política Universitaria, esta última se centro en el dialogo con las Comunidades Autónomas sobre una futura ley de universidades, sobre la propuesta de mejora del estatuto del personal docente y de investigación (PDI) y la reforma del sistema de becas. El Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación se reunió por segunda vez (2014 y 2018) desde su creación por la Ley 14/2011. En la reunión se actualizó el mapa de infraestructuras científicas y técnicas singulares (ICTS).

Conferencia Sectorial de Administración Pública se reunió en el mes de octubre tras 9 años de inactividad. Como se había indicado en informes anteriores, la celebración de la Conferencia era una necesidad apremiante del sistema autonómico teniendo en cuenta las reformas en la administración pública de los últimos años. La conferencia aprobó su reglamento de organización y funcionamiento y un acuerdo para favorecer la movilidad interadministrativa de las empleadas públicas víctimas de violencia de género. También se informó sobre las políticas de movilidad en el empleo público así como de los trabajos que se vienen realizando en el seno de otros órganos de cooperación como la comisión de coordinación del empleo público o la comisión sectorial de administración electrónica.

En el 2018 la CARUE volvió a reunirse (en 2017 se reunió en tres ocasiones tras 6 años de inactividad) y aprobó la modificación de su guía de buenas prácticas para mejorar el sistema de representación de las Comunidades Autónomas en la conformación de la posición española ante la Unión Europea. Concretamente, se amplía la posibilidad a que sean más de 4 representantes autonómicos en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE, además se incluye un nuevo sistema de rotación que agiliza y dota de mayor eficacia al sistema de turno de representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo.

La Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia se reunió en dos ocasiones. En la primera reunión, realizada en el mes de mayo, se retomaron las medidas para la renovación y estabilización de la plantilla judicial tras un largo periodo de recortes motivados por la crisis económica y se discutió la coordinación e interoperatividad de los sistemas de gestión procesal utilizados por las diferentes Comunidades Autónomas, fijándose un plan de trabajo en el seno del comité técnico estatal de la administración judicial electrónica. En segunda reunión, realizada en el mes de octubre bajo el mandato del Gobierno socialista, se acordó la extensión al resto de Comunidades Autónomas la experiencia positiva de Cataluña y Aragón de la figura del coordinador de parentalidad para proteger al menor en casos de conflictos entre sus progenitores. También se volvió a tratar el impacto de las reclamaciones de consumidores por las cláusulas abusivas de los bancos en donde las Comunidades Autónomas mostraron su preocupación por la inadecuación de las medidas adoptadas para gestionar el alto volumen de asuntos que ingresan en los juzgados especializados y la previsión de saturación de las audiencias provinciales.

En el 2018 se creó (DL 3/2018) la Conferencia Nacional de Transportes como un órgano consultivo y deliberante, conformado por la administración central y

las Comunidades Autónomas y encargado de la regulación, políticas y coordinación entre Administraciones referidas al sector de transporte de viajeros. La primera reunión de la conferencia de transportes estaba prevista para el mes de septiembre, sin embargo, las movilizaciones del sector de taxi en el mes de julio y agosto motivaron el adelanto de la reunión a principios de agosto. En el seno de la conferencia se acordó que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias fueran quienes regularan la actividad de los servicios VTC que discurren por su territorio, mientras que la normativa del Estado actuaría como derecho supletorio, este acuerdo fue posteriormente incorporado en el Real Decreto Ley 13/2018. En el ámbito del transporte y la movilidad existen ya dos órganos, el Consejo superior de tráfico, seguridad vial y movilidad sostenible y la Conferencia sectorial de tráfico, seguridad vial y movilidad sostenible. Sin embargo, ninguno de los dos funcionan como espacios de colaboración entre el Estado y Comunidades Autónomas, el Consejo se constituyó en el 2014, celebrando este año su primera y única reunión y la Conferencia está aún por constituirse.

La reunión de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se centró en la distribución de fondos para mejorar la gestión de los residuos y contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector de los residuos. También se aprobaron las estrategias y directrices técnicas para la conservación del patrimonio natural y biodiversidad. Por su parte, el Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Relacionados con la Unión Europea se reunió en tres ocasiones y su actividad se centró principalmente en informar a las Comunidades Autónomas sobre los asuntos que serían tratados en los respectivos Consejos de Ministros de la Unión Europea.

La Conferencia Sectorial de Inmigración se reunió en el mes de agosto tras varios años de inactividad (no se reunía desde el 2015) y en plena crisis por el aumento de la llegada de menores inmigrantes no acompañados a las costas de Andalucía y las ciudades de Ceuta y Melilla. En la Conferencia se discutió la propuesta del gobierno central de redistribución de los menores entre Comunidades Autónomas a través de criterios que equilibren el impacto en los territorios mas afectados. Sin embargo, una parte de las Comunidades mostraron su inconformidad frente a la fijación de cupos, postergando a futuras reuniones la adopción de los criterios comunes que den solución a un reparto equitativo entre los diferentes territorios. En la Conferencia también se propuso la actualización del registro de MENAS y la revisión del protocolo marco de intervención, temas que se reenviaron a la mesa de coordinación interterritorial del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

En la Conferencia Sectorial de Cultura realizada en el mes de enero se informó sobre las aportaciones recibidas durante el trámite de consulta pública previa referido a las actividades de venta y reventa telemática para espectáculos culturales; a iniciativa de las Comunidades Autónomas se propusieron cambios a las ayudas para desplazamientos culturales a/desde la península. En segunda reunión realizada bajo el nuevo gobierno socialista se expusieron las grandes líneas de políticas culturales y se acordó la elaboración de una norma estatal sobre la reventa telemática de entradas para espectáculos, este acuerdo se tomó en

base al informe realizado por la comisión de estudio sobre la reventa telemática de entrada creada en la conferencia sectorial de 2017 y en el que se incluyen los criterios generales que la futura norma estatal debería tener en cuenta.

La actividad de Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo se centró en el reparto de fondos estatales y en la presentación del anteproyecto de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística. En la Conferencia Sectorial de Igualdad se abordaron los criterios de reparto de subvenciones entre las Comunidades Autónomas en el marco del pacto de estado contra la violencia de género.

La Conferencia Sectorial de Turismo se reunió tras dos años de inactividad y se reactivaron 4 grupos de trabajo con las Comunidades Autónomas. La Conferencia Sectorial de Industria y de la PYME se acordó que las Comunidades Autónomas participaran en la gestión del programa de apoyo y financiación de las inversiones industriales de las empresas a través de la firma de un convenio entre la administración general y cada Comunidad Autónoma. También se propuso la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la estrategia industrial 2030. Por su parte, el Consejo de Políticas del Juego aprobó su reglamento de organización y funcionamiento.

La Conferencia Sectorial para Asuntos de la Seguridad Nacional se reunió por primera vez desde su creación (Ley 36/2015). En la reunión se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento y gobierno central informó sobre las estrategias y planes de seguridad nacional. También en el 2018 tuvo lugar la constitución de la primera Conferencia Sectorial de Deporte, en la que se expusieron las principales líneas de actuación del gobierno y se crearon dos grupos de trabajo sobre la estrategia para la promoción del deporte femenino y el deporte inclusivo y otra para la promoción del deporte como elemento de mejora de la salud, la convivencia y la integración social.