

DEBATE de la Ponencia sobre

"LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROBLEMAS PENDIENTES",
por **María Jesús García Morales**, *Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona (Transcripción)*

PRESENTADOR: Muy bien, pues muchas gracias por estar aquí de vuelta. Nos hemos quedado en un grupo reducido, pero yo creo que esto va a estimular el debate y el diálogo.

María Jesús ha hecho una presentación que es tremendamente clara y muy estructurada, y que yo creo que ha planteado bastantes cuestiones que sin duda van a aparecer en el debate. Y, antes de ceder el turno a los diferentes intervinientes que quieran hacer uso de la palabra, quería resaltar un dato que es conocido por bastantes de los que están sentados aquí, pero que quizás algunos otros no conozcan, y es el siguiente: María Jesús García Morales participa en un proyecto de investigación, junto con Xavier Arbós, con César Colino y con Salvador Parrado, sobre relaciones intergubernamentales. Es un proyecto que está patrocinado por el Instituto Nacional de Administración Pública, el MAP, y por el Institut d' Estudis Autònòmics, y en el cual actúa también como ente, de alguna manera, colaborador, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Y yo creo que mencionar esto tiene importancia, no solamente por el contenido sustantivo del proyecto de investigación, sino porque lo que se está intentando hacer es poner –digamos- carne sobre alguno de los huesos que constituyen, a mi modo de ver, algunas premisas o algunas asunciones sobre cómo funciona la cooperación intergubernamental. Es decir, se está haciendo un trabajo empírico que yo creo que va a rendir unos frutos tremendamente interesantes en un plazo de aproximadamente un año. Y, de alguna manera,

esta reunión se había planteado como una introducción a lo que podemos discutir, a la vista de los resultados, de nuevo dentro de un año.

Por lo tanto, este proyecto tiene un contenido sustantivo muy interesante. Pero es que además es interesante desde el punto de vista formal, porque no se nos escapa que el propio proyecto se inscribe en un marco de cooperación, de colaboración, vertical (y, en algún caso horizontal) entre diferentes organismos públicos. Naturalmente, no estamos hablando de administraciones, pero estamos hablando de organismos públicos. Es decir, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ha firmado un convenio con el Institut d' Estudis Autònòmics, precisamente para desarrollar este tipo de actividades, y con el INAP, aunque no hemos firmado un convenio, tenemos una relación que, perfectamente, evita esto.

Y en esta lógica entra también el convenio que vamos a firmar hoy con la Fundación Giménez Abad, que también busca objetivos similares. Así que yo creo que éste es un contexto en el que hay que marcar la presentación de María Jesús. Esto es lo que quería decir, para contextualizarla un poco, y a partir de aquí, ya pongo a disposición de los intervinientes el turno de palabra.

Saben ustedes que procuramos que las intervenciones sean lo suficientemente ágiles, para lo cual les pediría que no se extendiesen excesivamente en el uso de la palabra, e inicialmente vamos a permitir que María Jesús vaya respondiendo a cada una de las intervenciones, y a medida que el horario se vaya apretando, que es lo que suele ocurrir todas las veces, intentaremos comprimirlas.

Tenemos aproximadamente algo menos de dos horas, porque deberíamos acabar a las cinco y cuarto, ya que a las cinco y media está previsto el acto de firma del convenio y el acto de entrega del Premio Giménez Abad. Así que, a partir de este momento, quien quiera tomar la palabra me lo

hace notar, e inmediatamente nos vamos allí. El primero es Xavier Arbós, que aprovecha la oportunidad.

INTERVINIENTE: Sí. Bueno, agradezco la inserción publicitaria. Yo quisiera hacer dos preguntas, partiendo de la base de que una de las características que quizá también valga la pena resaltar, es el carácter pluridisciplinario de la adscripción de los que formamos parte de este proyecto. Hay dos constitucionalistas y dos politólogos. Lo cual ya me parece digno de ser resaltado, francamente, porque la propia naturaleza del objeto de estudio lleva a esto.

Precisamente, éste es el preámbulo para justificar las dos preguntas que voy a hacer, que no son jurídicas. Hacen referencia a dos aspectos de la intervención de María Jesús. Uno, un aspecto -digámoslo así-, económico, y otro más político. En cuanto al aspecto económico, me ha llamado la atención una de las cosas que ha dicho y es que hay poca colaboración horizontal, porque en la relación horizontal no se ve envuelto un poder de gasto.

¿Eso podría -pregunto- llevarnos a decir que allí donde existe más colaboración horizontal, en Alemania o Suiza, o Austria, este elemento no es un problema? Es decir, ¿hay mayor poder de gasto por parte de los Länder, por ejemplo?

Y, en otro aspecto, quisiera hacer referencia a la variable de los partidos, y es que en estos lugares en donde funciona bastante bien, en Suiza, en Austria y en Alemania, este tipo de conferencias hay una cultura de coalición, por lo tanto, parece que son menos proclives a dejarse llevar por el sesgo partidista, o partidario. Sería, entonces, la segunda consideración, ese elemento político, de cultura política, ¿es un dato imprescindible, o importante?

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES: En relación a lo que comentaba el profesor Arbós sobre lo del poder de gasto, en la colaboración en Alemania, en Suiza o en Austria, cuando es horizontal, no hay un elemento de poder de gasto tan marcado como en el sistema español. La colaboración en el sistema español existe, y existe marcadamente de forma vertical, y la razón principal por la que hay colaboración, y esa colaboración es vertical, es por el poder de gasto del Estado central, por la financiación condicionada.

En la colaboración horizontal, normalmente no hay esas consideraciones. Cuando en esos países se colabora de forma horizontal, la colaboración no tiene un contenido eminentemente financiero, sino un contenido finalista o normativo. Allí los convenios no sirven para transferir tanto cantidades de dinero, como para pactar objetivos, o convenios que tienen contenido normativo y, cuando pasan por el parlamento, valor normativo. Por ejemplo, hay tareas que no son federales, pero son de alcance federal, como la retransmisión de televisión. La televisión es una competencia de los Länder en Alemania. El Bund no lo puede regular. La única forma de que toda la radiotelevisión alemana, sea de régimen público o privado, es a través de un convenio entre Länder. Entonces, la finalidad no es obtener recursos, sino regular cuestiones que son de alcance federal, pero no son federales. Y es una colaboración de contenido normativo. No de valor normativo, como hemos discutido muchas veces con José Antonio Montilla, que eso ya depende de cada país. Pero la colaboración a nivel horizontal no tiene ese contenido financiero, y el contenido financiero aparece normalmente en la dimensión vertical, con el *spending power* del Estado, que tiene unas dimensiones muy reducidas en esos países, o muy amplias, como en el caso nuestro.

Cuando, a veces, determinados compañeros nuestros hablan de los límites de la colaboración, es cierto que va hacia el infinito esa colaboración vertical, pero el tema no es tanto un problema de la colaboración, porque la

colaboración es la vía para articular eso. El problema está en el sistema de financiación, no en la colaboración.

¿Por qué hay tanta colaboración? Porque el convenio, la conferencia sectorial, sirve para territorializar créditos. Es la vía. Y el problema no es la dimensión de la colaboración. El problema, a mi modo de ver, está en por qué tiene esas dimensiones y no las tiene en el diseño de relaciones de colaboración. Las tiene en el problema previo, o en el tema previo, que es el sistema de financiación de nuestro país.

Posiblemente, la posición de los Länder alemanes o cantones suizos es mucho más sólida financieramente y no necesitan por eso colaborar con la federación. Pero, a nivel horizontal, raramente tiene contenido financiero, como no sea los casos de encomienda de gestión, allí llamado “préstamo de órganos”, donde alguien le deja a alguien infraestructuras, o la policía, para que patrulle en un determinado tramo de su carretera, y le da una compensación financiera.

En el resto de los casos, la cooperación es eminentemente de orden normativo y va encaminada a una coordinación horizontal, a través de convenios que regulan temas de alcance federal, que no federales, que es distinto. Porque es la única forma de hacerlo. Y por eso los convenios no se firman por dos Länder normalmente, sino por todos los Länder. Porque ningún Länder se va a quedar al margen de la adjudicación de plazas universitarias, del régimen de la televisión, del régimen de loterías, que es una tarea de alcance federal, pero no federal. Y por eso evitan la refederalización de las competencias.

Por eso la colaboración horizontal es ese instrumento que evita la recentralización, porque hay tareas de alcance estatal, pero que no pueden ser desarrolladas por el poder federal, por el poder central.

No sé si más o menos era esto. Y ése es un tema muy interesante, y por eso los convenios tienen una dimensión muy distinta. Por eso incidía en el tema de no sólo cuánta, o mucha, o poca colaboración, sino en el contenido de esa colaboración y en la técnica para articularla. Porque entre nosotros es vertical y eminentemente financiera, y eso es lo que a mí me hace presuponer como hipótesis que está el tema de la financiación condicionada detrás. Porque en esos países es una colaboración finalista o normativa.

E insisto, independientemente del problema que esto plantea desde el punto de vista del sistema de fuentes, porque una cosa es contenido normativo y otra cosa es valor normativo, que sólo tienen el valor de fuentes de Derecho si pasan por los parlamentos o directamente, en el caso suizo. Eso es un tema distinto. En lo que incido aquí es en el contenido de la colaboración. Yo creo, como hipótesis, que no hay colaboración horizontal, porque mayoritariamente las comunidades autónomas quieren colaborar para obtener dinero, porque ninguna renuncia a ese dinero, y, como muy bien pone de manifiesto el último informe del MAP, son migajas.

Cuando a veces se dice que influye ese dinero –o modula- las políticas autonómicas, es muy poco dinero -y eso creo que está muy bien explicado en el último informe del MAP-, es poquísimo dinero. Y ninguna se planta, como sucede en otros modelos comparados, que el profesor Arbós conoce mejor, como en Québec, ninguna se planta y dice que no quiere esas migajas para proyectos sociales (plan gerontológico, servicios sociales de las corporaciones locales, voluntariado...)

Por eso yo creo que esta colaboración de orden financiero es vertical, porque es el Estado quien tiene el *spending power*. Las comunidades autónomas no aprecian ventajas de orden finalista, normativo, o de eficacia de

la gestión pública en otros ámbitos, porque prefieren, o ven ventajas más en ese tipo de colaboración, que asumen con gusto, porque no renuncian a eso.

E insisto: yo no manejo bien las magnitudes presupuestarias, porque yo el seguimiento que hago de los convenios es siempre de lo que aparece en el BOE. Y eso, al ser interanualidades, porque en los primeros seis meses aparecen publicados el *overbooking* del año anterior, eso es algo que yo no puedo valorar bien. Pero los que sí están en disposición de valorarlo bien son el MAP, con el seguimiento de la cooperación que realiza; el extraordinario informe que han realizado en 2004 retrata claramente eso.

Y a mí por lo menos, que yo siempre también pensaba que este tipo de convenios sirven para mantener influencia estatal en esferas autonómicas, refleja que es muy poco dinero en el volumen, en los presupuestos de las comunidades autónomas, que son partidas pequeñas, pero que no renuncian a ellas, porque es dinero. Y yo intuyo que por ahí, por ese contenido tan marcadamente financiero de la colaboración, es por lo que no se aprecian otras ventajas de la colaboración horizontal, porque ahí no existe ese *spending power* del poder central. Porque, por ejemplo, ha habido entre Aragón y La Rioja, creo que un convenio sobre trasplantes renales, donde se pactaba una compensación económica. Claro, allí el dinero que hay no es el mismo que el que puede dar el Estado.

El único caso en el que la colaboración entre comunidades tiene componente financiero es en el de encomienda de gestión o préstamo de órganos, donde dejas infraestructuras a cambio, lógicamente, de una compensación: de hospitales, claramente, que atiendes a gente de La Franja, limítrofe. En el resto de los casos, no hay el *spending power*, la potencia del poder de gasto que tiene el Estado central.

E insisto: esto es lo que yo creo como hipótesis, y sobre todo después de leer ese interesantísimo informe de la colaboración de 2004, muy diferente de los que se habían hecho hasta ahora y que refleja cómo, más que mantener influencia, lo que tienen es dinero (nos ponemos de acuerdo cómo lo gastamos), y que además ese dinero es muy poco. Y por eso hay tantos convenios.

Pero hasta qué punto modula eso políticas autonómicas, yo no estoy segura. Y, como espectadora externa, sin ese informe yo pensaba que hasta podía influir, pero es que realmente, son migajas presupuestarias. ¡Pero las cogen!

En relación con la cultura política, hay un autor italiano, que de forma muy lateral, pero a mí por lo menos me gustó, Raffaele Di Fulco, que habla de cómo el federalismo cooperativo se ha desarrollado en democracias concordatarias. Entonces, a mí es un tema que me interesó, porque yo normalmente trabajo más Alemania, Suiza y Austria y, cuando lees autores de este tipo, no perciben lo que les sucede a ellos.

Claro, en un país que está acostumbrado a grandes coaliciones, como Alemania, como Austria (y ya no digamos el sistema suizo, donde hay de todos los partidos en cada gobierno) la dinámica de negociación yo creo que es muy fuerte, y sí que hay una cultura de diferenciar mucho lo que es el partido y lo que es la institución.

Por ejemplo, en Alemania, en el caso que os voy a comentar, la negociación de los convenios que regulan la radiotelevisión pública o privada (esto no se escribe por la doctrina: esto sale en las revistas como *Der Spiegel* o *Focus*). Ahí, cuando se reúnen los ministros presidentes en la conferencia, se reúnen el SPD y el CDU, con dos orientaciones políticas a veces completamente distantes, pero se sientan en lo que llaman las “conversaciones

de chimenea”, y consiguen ponerse de acuerdo. Porque, por encima de dinámicas partidistas, hay un interés de llegar a acuerdos. No siempre ha sucedido, como cuando se habla del fracaso del federalismo cooperativo (el federalismo cooperativo es cooperación en general). El federalismo cooperativo en Alemania ha fracasado en un punto, en el 91.a de la Ley fundamental de Bonn, en la planificación de la educación. El resto, sigue funcionando. Y ha fracasado porque el SPD y la CDU ahí se han plantado cada uno y no llegan a acuerdos. Pero en el resto de los casos, y son temas susceptibles de ideologización, han sabido llegar a acuerdos en la distinción entre partido y política del Länd.

El caso de las televisiones a mí me parece interesante, porque ese convenio que les comento regula el régimen público y privado de la televisión en toda Alemania, donde se regulan espacios electorales, publicidad y acontecimientos muy importantes. Pública y privada. Y el canon de la televisión, porque, como ustedes saben, en Alemania por tener un aparato de televisión hay que pagar un canon. Una tasa, propiamente, la tasa en materia de televisión.

Estos son temas susceptibles de ideologización, y llegan a acuerdos, año tras año, y es uno de los principales cometidos con aspecto decisorio de la conferencia de presidentes, porque la conferencia de presidentes tiene carácter de deliberación, de intercambio, pues uno de los pocos casos donde deciden es este convenio, que no lo decide ninguna sectorial porque es tan importante que se lleva a la conferencia de presidentes. Ahí son capaces de llegar a acuerdo.

Y sin embargo, entre nosotros se dinamitó un proyecto de colaboración entre Extremadura y Andalucía por captar las señales de la televisión andaluza en Extremadura. Entonces, claro, si estudias estos sistemas y luego vienes aquí y piensas que van a dinamitar un convenio de colaboración, que era un

protocolo que acabó en una agria polémica en el Senado, más por motivos políticos, que jurídicos, y allí te das cuenta de que el SPD y la CDU son capaces de ponerse de acuerdo en la regulación de toda la televisión, allí, pues crees que hay una cultura política distinta, una separación de lo que es el partido de lo que es la institución. Que uno forma parte de un partido, pero es presidente de un Länd.

INTERVINIENTE: Yo estoy con María Jesús en el informe de comunidades autónomas, por tanto, donde ella hace los convenios de colaboración y por tanto, sé perfectamente el conocimiento que tiene de este asunto. Pero lo que más me ha sorprendido es que no has hecho ninguna referencia (o has hecho poca referencia, a mi juicio) a la necesidad de una formalización jurídica de esta cuestión de las relaciones de colaboración.

Precisamente por una cuestión de cultura política. Esto es, la idea de que en España va a funcionar una práctica, más o menos consensuada, de respeto; eso, yo creo que se puede poner en duda, e incluso se puede pensar que cuanto mejor reguladas estén todas las cuestiones, y sus consecuencias jurídicas y su naturaleza jurídica, quizá mejor funcionará el sistema.

Porque, claro, lo que resulta de tu intervención, a mi juicio, es que un modelo de colaboración, como tal, no tenemos. Porque esos ocho mil convenios de colaboración no son tales, como tú muy bien has explicado. Si de ahí quitamos todos los convenios de colaboración, que son mecanismos de financiación adicional, pues no quedan muchos convenios más verticales que horizontales. Por tanto, es necesario construir el sistema. Construir el modelo de colaboración. Y yo creo que para construir ese modelo de colaboración, impulsarlo y regularlo, es absolutamente necesario establecer un marco normativo.

Y además, nos vamos a encontrar con un problema importante, en los próximos meses o incluso en los próximos años. Todos sabemos que los estatutos de autonomía, como el catalán o el andaluz, están regulando, están dedicándole un título completo a las relaciones con el Estado. Donde, al margen de las referencias que se hacen a la multilateralidad, lo que se regula con todo detalle es la bilateralidad. Pero, ¿y dónde se regula la multilateralidad?

Porque tenemos cinco artículos en la Ley de procedimiento administrativo; pero lógicamente, hay una serie de cuestiones fundamentales que no están reguladas en ningún sitio y que están en el origen de muchos de los problemas que se han expuesto aquí esta mañana. Esto es: ¿qué son convenios de la Ley 30/92, y qué no son convenios? ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los planes o programas conjuntos, a los que se hace una referencia, simplemente genérica, en la Ley 30/92? En los convenios horizontales, ¿cuáles se deben comunicar? ¿Cuáles no se deben comunicar? ¿Qué diferencia hay entre un protocolo y un acuerdo de cooperación, y un convenio de colaboración horizontal?

Es decir, todas esas cuestiones que hoy están generando bastante incertidumbre, e incluso yo me atrevería a decir que una actuación bastante caótica, en este ámbito, creo que exigen una regulación normativa, que, además también permitiría superar ese problema de la opacidad, que muy bien explicas en el texto.

En fin, yo creo que si hubiera que seguir un protocolo determinado para elaborar convenios, y esos convenios se llamaran de distintas formas, dependiendo del tipo de convenio que fuera, pues ya sería más fácil llegar, conocer todos esos tipos de convenio, que no en la situación actual, en la cual con ese título, con esa denominación de “convenio”, todos sabemos que se incluyen las cuestiones más dispares.

Yo creo que aquí pesa un poco el fracaso de la “propuesta Posada”. De aquello que hizo en su momento el ministro Posada, que se hizo un trabajo de recopilación de material, a mi juicio bastante interesante, que estuvo colgado en la Red del MAP, hasta que un día alguien decidió que dejara de estar colgado allí, porque se ve que era demasiado autonomista. Pero el problema de ese proyecto es que se presentaba como una coordinación del Estado sobre las comunidades autónomas en esta materia. No se trata de eso, lógicamente, se trata de establecer un marco, un marco normativo común, en el que se encuentren cómodas -por utilizar un término que se usa bastante- también las comunidades autónomas. Dicho más claramente, para organizar un poco esta situación si llegamos a la conclusión todos de que la situación actual es una situación bastante caótica. Por tanto, lo que quería plantearte era cómo ves tú esa cuestión: si lo ves como una necesidad, una posibilidad, o si no te parece conveniente la existencia de una ley de estas características.

INTERVINIENTE: Yo quisiera discrepar contigo, antes incluso de la respuesta de María Jesús.

Yo no estoy muy seguro de que en el planteamiento que haces de una mayor regulación de los convenios, de introducción de mayor seguridad jurídica, vaya a mejorar el panorama de la cooperación: yo creo que eso va a levantar muchas más suspicacias por parte de las comunidades autónomas.

Yo tengo otra lectura, un poco, del análisis que ha hecho María Jesús. Yo creo que, desde el Estado central, lo que se ha hecho con lo que son las conferencias sectoriales y los convenios, independientemente de cómo se hayan suscrito estos convenios de forma bilateral, aunque sean de naturaleza multilateral, lo que han venido a poner énfasis es en una uniformización de los procedimientos, pero no de los procedimientos necesariamente registrados en unas normas jurídicas, sino de los procedimientos de cómo hacer multilaterales

unas relaciones que, en principio, por la génesis del Estado autonómico, eran bilaterales.

Me parece a mí que, si estamos hablando del deber ser, no con mayor regulación se va a conseguir una mejor calidad de la cooperación, sino que como se puede conseguir una mejor calidad de la cooperación es si el Estado central, incluso las comunidades autónomas, en vez de centrarse en el procedimiento, en el proceso, el de construcción de los acuerdos, se centran en los resultados. Porque esto tiene que ver con una cuestión que va de origen, y es la siguiente, si el Estado está utilizando el poder de gasto, a lo mejor mínimamente, para conseguir unas condiciones de calidad de vida iguales en todo el territorio, que en el fondo es un poco la retórica que hay detrás de todo esto, y se está preocupando de utilizar una multilateralidad en las relaciones con las comunidades autónomas, lo que no puede ser es que después no haya ninguna forma de comprobar si eso está teniendo resultados o no.

Con lo cual, para conseguir esa mayor transparencia a la que tú has aludido con la mayor seguridad jurídica, no creo que sea necesario el regularlo por ley, basta con que los interlocutores en esos convenios bilaterales, o de naturaleza multilateral, se preocupen por hacer evaluación de cuáles son los resultados que están obteniendo con el dinero que se está gastando en los distintos programas donde intentan conseguir una homogeneización de los estándares de calidad de vida en todos los ciudadanos.

Ésta para mí es la cuestión. Entonces, yo creo que esa transparencia se aumentará en la medida en que todos se comprometan a decidir que se puedan hacer informes sobre qué resultados se están obteniendo, pero no necesariamente sobre el proceso, que a mí me da la sensación de que, a pesar de que nos pueda parecer de forma muy caótica, ten en cuenta que, en muchos países, toda la información que tiene el MAP no se tiene. No existe. No se sabe ni siquiera cuál puede ser la nebulosa que oculta todo el iceberg. O

sea, en ese sentido, en términos comparados, me gustaría poner esta parte del debate; ya que tú la has planteado, quería, un poco, polemizar.

INTERVINIENTE: No creo que sea contradictorio con lo que tú estás diciendo. Pero mis preguntas fundamentales siguen estando ahí. ¿Quién decide cuándo se convoca una conferencia sectorial? ¿Cómo se convoca una conferencia sectorial?, ¿Cómo se hace eso? Es decir, si un ministro quiere estar un año sin convocar una conferencia sectorial (porque eso ha ocurrido, todos lo sabemos), y otro quiere convocar veinte conferencias sectoriales, ¿lo puede hacer libremente?

Convenios de colaboración. Cuando yo este año tenía que buscar los convenios de colaboración de Extremadura para pasárselos a María Jesús, me voy a la Presidencia de la Junta, y le digo: “Los convenios de colaboración”. Y me dicen: “Bueno, ¿pero cuáles?”. Convenios de colaboración eran, desde los convenios que había suscritos con una empresa, a los convenios con las universidades, a los convenios con... O sea, todo un batiburrillo ahí de cosas que, de alguna manera, tendrían que estar en algún sitio, reguladas y distinguidas, siquiera en sus elementos básicos.

Y no digamos ya en la colaboración horizontal. Porque la colaboración horizontal, lo comentaba con José María Vidal esta mañana, hay más colaboración horizontal de la que reflejan los datos. Pero, ocurre que las comunidades autónomas llegan a esos acuerdos entre ellas de cualquier manera, acuerdos importantes, con un contenido económico importante, y simplemente no lo comunican al Senado, salvo que lo requiera, lo pida expresamente. Y siempre lo va a pedir si hay detrás un interés político, con lo cual está politizando el asunto. (Por ejemplo el supuesto de Canal Sur en Extremadura.)

Por tanto, las consecuencias negativas de la falta de regulación jurídica yo creo que siguen estando ahí.

INTERVINIENTE: Bueno, no sé si puedo hacer un añadido, o una matización, al planteamiento de José Antonio. Yo entiendo el argumento que hace sobre la necesidad de formalizar jurídicamente estos instrumentos, o estos mecanismos, pero quizás habría que distinguir determinados niveles. Y pongo por caso una discusión que hemos tenido en algún otro entorno sobre la conferencia de presidentes, precisamente, es decir, estamos aludiendo también a una necesidad de formalizar jurídicamente la conferencia de presidentes. Porque yo creo que los resultados que se pueden obtener son muy diferentes.

Tú has aludido en algún caso a la necesidad de reducir, quizás, el ámbito de discrecionalidad en el ejercicio de los mecanismos de cooperación, por ejemplo, cuando un ministro decide no convocar una conferencia sectorial durante un año, eso, probablemente, pueda ser imputable a discrecionalidad política, pero cosa muy diferente es utilizar la norma para generar, precisamente, una cultura de colaboración y cooperación, que yo creo que ahí es donde un planteamiento genérico en favor de una mayor juridificación puede tener un punto débil, a mi juicio. Es decir, no por mayor juridificación vamos a generar una cultura política de cooperación y colaboración. Yo creo que, quizás, el caso de la conferencia de presidentes pueda ser un buen ejemplo para ello. Si quieres, quizás sería una matización sobre tu planteamiento, que habría que distinguir los niveles en los cuales se requiere este tipo de codificación judicial.

INTERVINIENTE: En este caso, creo que podemos contestar los dos, y ha hecho alusiones también al MAP en algunos temas, pero, al margen de un planteamiento general que sí me gustaría hacer, sí que en este tema que se ha lanzado sobre la mesa y creo que es importante aclararlo, el principio de cuándo se decide convocar una conferencia de presidentes, están reguladas

muchas de ellas, y algunas sí que es obligatorio (y hay conferencias, como por ejemplo las de agricultura y pesca, que tienen un procedimiento, además, muy rígido); pero hay otras conferencias con las cuales me he encontrado yo, que hemos tenido casi que insistir al ministro porque hacía como cuatro o cinco años que no se convocaban. Y claro, no es lógico. A partir de ahí, en esa reflexión general deberemos entrar para ver si vale la pena regularlo o vale la pena acordarlo para que se regule.

En el tema de los convenios de colaboración, efectivamente ahí yo creo que hemos hecho algo, desde el MAP (y agradezco a María Jesús la alusión que ha hecho al informe de 2004). Hemos intentado cambiar la dinámica de informe que había de cómo se estaba llevando todo el tema de colaboración, o cooperación con las comunidades autónomas, y, especialmente en los convenios, dar unos datos de valor añadido que hasta ahora no había. Claro, esto lo hemos hecho el MAP, y tenemos constancia, y está abierto desde hace tiempo a través de Internet para que todos lo conozcan. Ahora hemos estado en Barcelona, precisamente el otro día, en una primera jornada en donde, además, se intenta (de hecho, Cataluña lo ha hecho con el Registro de convenios) que el resto de comunidades autónomas establezcan, si no un sistema similar conforme al que tenemos en el MAP donde está la autorización de la comisión delegada y, por tanto, sí es necesario, en otras comunidades autónomas en las que no exista sí haya un registro de convenios. Para que, en ese iceberg de Arbós, del que vemos sólo una pequeña parte, nuestra filosofía es que cada día vaya aflorando mucho más esa parte del iceberg y que todos seamos conscientes.

Yo creo que, a fecha de hoy, hay una parte bastante grande de la colaboración que sí que se está mostrando y a la que ya se puede acceder.

Ahora bien, en cuanto a esta reflexión o este debate de sí se debe regular por ley o no se debe regular por ley, puedo decir, y creo que es un foro

perfectamente razonable para decirlo, que desde el ministerio es una de las reflexiones que llevamos tiempo planteando. Es decir, no estamos de acuerdo con el sistema de colaboración que hay; ha cambiado mucho el sistema de colaboración, yo creo que tenemos una fecha, que es desde octubre de 2004, al conseguir la primera reunión de conferencia de presidentes, que ahí ha cambiado. Ya comentaremos el porqué, cuál es mi teoría al respecto, pero ha cambiado. Ahora bien: en ese cambio, ¿cuál es el proceso? Es el proceso a través de una ley que vaya a regular todos los aspectos de la colaboración, y hacerlo muy claro, hacerlo casi el sistema francés, o el sistema continental, o busquemos otro tipo de sistemas más acordes, quizá, con el Derecho comparado, y que pueden ser más acordes con el desarrollo actual y las posibilidades políticas actuales de trabajo.

En esa línea yo creo que es necesario recordar cómo ya el presidente del Gobierno en el debate del Senado que hubo en noviembre de 2005, planteó como uno de los dos puntos a tratar en la próxima conferencia de presidentes, aparte de uno que ya estaba previsto, que era I+D+i, otro que se va a tratar, si es posible y si puede haber cierto entente en la conferencia de presidentes, que será precisamente un acuerdo de cooperación autonómica.

Por lo tanto ahí, lo que sí consideramos es que, con independencia, después, de lo que vaya a haber, sí será necesario empezar probablemente por un marco consensuado entre todos los presidentes de comunidades autónomas, porque, analizadas todas las variables, de empezar con una ley probablemente hubiésemos encontrado un rechazo importante o de fuerzas políticas o de comunidades autónomas, y no se hubiese conseguido el resultado deseado.

Por lo tanto, el punto primero que consideramos necesario es ver si hay unas bases mínimas de acuerdo para llevarlo a la conferencia de presidentes. Ahí, además, revalorizamos, o damos un juego muy importante también a la

conferencia de presidentes, como esquema de esa colaboración vertical que puede haber.

Una vez se haya acordado esto, y contando que pueda ser más o menos en unos términos dentro de lo deseable, habrá partes que habrá que hacer leyes. Yo, por ejemplo, la Ley 30/92, con la reforma del noventa y nueve, creo que es insuficiente, y además, ha dado pie a determinados mecanismos que hoy en día tenemos que cambiar. Por ejemplo, yo soy totalmente partidario de que las conferencias sectoriales puedan reunirse por vías telemáticas, y eso, incluso, que lo regule una ley, que sea posible. Porque ahora, con la Ley 30/92, no podemos. Los órganos colegiados, pues, tendrán que estar ahí. Y los reglamentos de las conferencias sectoriales tampoco lo prevén a fecha de hoy: prevén que vayan allí ministro y consejeros. Sólo el gasto que supone, las molestias que supone, con ese pequeño cambio, la agilidad que puede dar, la posibilidad de aumento de reuniones o de contactos que puede haber, ya es tremendo. Y eso, bueno, sí que será necesario hacerlo por ley.

Hay otros elementos, como flexibilizar mucho más la figura del consorcio para la gestión conjunta de temas entre comunidades autónomas, estados, municipios. Que ahí también somos muy partidarios de que los municipios, por la razón de que en la misma Zaragoza en donde estamos, o Barcelona o Madrid, tienen más población que determinadas comunidades autónomas, también habrá que dar cierta entrada, probablemente, a ciertas instituciones donde puedan participar, porque están gastando más. Es otra variable, pero hay un conjunto de aspectos que sí será necesario, por tanto, abordarlos desde un planteamiento legislativo, de forma legislativa, o creación de unas figuras, o flexibilización de las figuras existentes.

Y habría bastantes más, no quiero entrar más en ello. Pero que sí, en cuanto a ese debate, yo creo que, viendo las posibilidades reales que hay, y ahora, más que como teórico, lo diría como político, creo que el único camino

posible es enfocarlo con un acuerdo general, del cual, evidentemente, se van a desprender reformas legales. Éstas que he enunciado y pienso que bastantes más, pero sin el acuerdo previo no.

Era, simplemente, esa matización al tema éste.

INTERVINIENTE: Como la Ley 2/97, en realidad se trataría de recoger en ley lo que hasta ese momento era un acuerdo.

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES: Yo, lógicamente, estoy muy de acuerdo con muchas de las cosas que habéis dicho aquí, que no son excluyentes sino, la mayoría de ellas, complementarias.

Y, al hilo de lo que habéis dicho, el tema de la regulación o no regulación, o de la articulación jurídica, que me parece que es mejor, la articulación jurídica de este fenómeno de la colaboración, yo creo que hay diferentes cuestiones: si se debe regular, quién y cómo lo debe hacer, y qué se debe regular.

Entonces, la primera cuestión es siempre si se debe regular o no. Yo creo que, bueno, en la facultad nos enseñaron que primero viene el hecho y luego viene el derecho, y que en las prácticas cooperativas esto es muy necesario, porque tenemos los convenios del 145 que fueron regulados y nunca vino el hecho, o muy pocas veces vino el hecho. Entonces, más vale asentar las relaciones cooperativas sobre prácticas ya seguras. Tenemos veinticinco años en determinados ámbitos de prácticas cooperativas, y es un buen momento para hacer balance de qué funciona y de qué no funciona, y de qué problemas hemos tenido en el pasado, en esas técnicas y en la forma de abordar jurídicamente la articulación de esas técnicas. Porque si realmente el precio que se pagó en la percepción de la colaboración fue el precio de la LOAPA -que fueron palabras textuales pronunciadas por Miquel Roca-, hay que

tener muy en cuenta quién regula y cómo se regula, por la percepción que puede tener. Porque yo creo que sin un clima de colaboración y sin una percepción y proclividad a colaborar, ni la regulación técnicamente mejor va a funcionar.

Y la experiencia comparada demuestra que la regulación técnicamente más fantástica, los convenios de colaboración entre Länder en Austria fueron previstos en la Constitución austríaca de 1920 y no fueron utilizados hasta finales de los años sesenta, que es cuando entendieron que debían colaborar. Una regulación técnica, por muy perfecta que esté, si no hay un clima, una proclividad a colaborar, está condenada al fracaso. Una norma puede generar una dinámica de proclividad, pero según cómo esté hecha esa norma, según qué tipo de norma sea y quién haga esa norma, la colaboración no se impone, la colaboración se pacta. Y eso es muy importante para que funcione.

Y, precisamente, porque quién hace la regulación de la colaboración influye en cómo la hace, hay que valorar muy bien si esto se va a hacer a través de ley. Porque la 30/92 fue poner en orden una maraña de cosas, por eso no hay un sistema, hay una red de instrumentos cooperativos, que es distinto del concepto de sistema. Es una regulación que no contempla las relaciones intergubernamentales, porque su fuente de inspiración es la Ley de régimen local. No son relaciones entre gobiernos, los principios de la 30/92 son los principios de la Ley de bases de régimen local, porque las relaciones interadministrativas arrancan del mundo local, y eso también es un problema de visión.

Entonces, la ley de la cooperación que se anunció no resultó, y, sinceramente, yo creo que es necesaria una articulación jurídica. La forma en que se haga, más allá de disquisiciones técnicas, tiene que tener muy en cuenta cómo se hace, porque eso puede ser la clave de cómo se dinamiza la colaboración, porque en nuestro país ha habido un problema de percibir la

utilidad de la colaboración. Y, a partir de ahí, lógicamente, las opciones son amplias; ha irrumpido la conferencia de presidentes, que puede empezar por temas concretos, y ser un lugar donde se pueden pactar determinadas cosas. Porque, yo creo que lo de utilizar el 149.1 para aprobar una ley de la cooperación, no sé hasta qué punto en determinadas comunidades tiene reticencias. La conferencia de presidentes no puede estar regulada en la 30/92, porque hay diferentes niveles. Y en cuanto a la regulación de las técnicas que tenemos hoy en día, es que en la 30/92 no habla de relaciones entre el resto de las comunidades autónomas ni intergubernamentales, habla de relaciones interadministrativas, y de hecho, la aplicación supletoria de la 30/92 es la Ley de bases de régimen local.

Entonces, sí que creo que hay que regular, pero cuando las prácticas cooperativas son suficientemente maduras y tras una valoración muy bien hecha de dónde están los problemas, quién y cómo. Yo creo que la regulación mejor, más técnicamente posible, sin un clima de colaboración y de proclividad puede no funcionar, porque eso lo verifica la experiencia comparada en nuestra propia experiencia.

En cuanto a la forma concreta que eso debe revestir, se ha abierto un nuevo panorama con la conferencia de presidentes, y ahí están los actores políticos para decidirlo, porque la colaboración se pacta, no se impone. Y eso hay que generarlo, transmitirlo, para que los instrumentos cooperativos no caigan en el desuso. Porque sino, lo comentamos en la jornada técnica de convenios, el convenio de conferencia sectorial, la figura estrella de la ley 30/92, ha sido utilizado dos veces desde 1992. O sea, que la regulación más técnica y perfecta posible no ha funcionado, porque no han querido utilizarla.

Y el tema que planteaba Carlos, de que una norma genere, precisamente, esa proclividad a la colaboración, yo creo que radica en parte en cómo está hecha esa norma y qué forma va a revestir esa norma; que está

ligado a quién hace esa norma. Y después está el qué se regula, no si se regula, quién y cómo, sino el qué se regula. Yo creo que de la colaboración se regulan siempre aspectos mínimos, porque son marcos de posibilidades, porque no se puede obligar a alguien a colaborar, en muchas ocasiones. Salvo que cojas el principio de la *Bundestreue*, conductas obstruccionistas, que esto, los alemanes, los austríacos y los suizos lo tienen interiorizado, pero que en nuestra jurisprudencia constitucional es a veces una especie de suflé porque es difícil extraer obligaciones positivas. “¡Lo vamos a castigar y no vuelve a la próxima conferencia de presidentes!”, esto es difícil, extraerlo del principio de cooperación, a mi modo de ver, entre nosotros.

Y con respecto a qué hay que regular, aparte de eso, de que es un marco de posibilidades, José María Pérez Medina el otro día también lo ponía muy claro, la dificultad de regular la técnica más simple en principio, como es el convenio. Porque claro, el convenio, el éxito de una técnica así es la libertad que les deja a las dos partes de que hagan lo que puedan y lo que quieran. Entonces, regular en estos casos es dar pautas para homogeneizar un volumen de quinientos convenios al año, de que haya un órgano competente, o de título competencial, cuántos títulos hay, pero yo no estoy segura de que en determinados casos se pueda ir más allá. Y en una conferencia de presidentes menos, porque tú puedes regular más cuanto menos carga política tiene ese órgano. Como la publicidad de este tipo de cosas. Yo creo que influye mucho el tipo, el nivel de técnica cooperativa en el que estamos.

Y bueno, donde más claro se ve todo esto -porque esto lo hemos dicho muchas veces-: la unidad de medida de las relaciones intergubernamentales es muchas veces el convenio, porque es el que tiene más publicidad y el que nosotros, como espectadores externos, conocemos, porque se publica en los boletines oficiales. Y lo que está sucediendo con los convenios, esto ya es grotesco, porque tenemos convenios, protocolos, convenios-marco y una serie de figuras que ya nadie sabe lo que hay. Y lo mejor de todo no es eso, el que

haya diferentes nombres: el problema es que se le está dando a convenios que deben pasar por el parlamento el nombre de convenios para no enviarlos al parlamento, y protocolos, que son solamente protocolos (como uno que tú y yo conocemos muy bien y donde no hay más que una declaración de colaboración futura entre comunidades autónomas), resulta que ése se envía a los parlamentos por deferencia al Gobierno cuando no hay obligación de mandarlo. Y lo que es obligatorio no se manda, y lo que realmente no es obligatorio se pasa por los parlamentos.

Entonces, esto sí que, evidentemente, es necesario reconducir esa heterogeneidad de figuras, y yo creo que ahí sí que va muy bien y que ha sido pionero el Decreto 52/2005 de la Generalitat de Cataluña, que ha creado el Registro de convenios, porque la 30/92 diferencia entre el convenio de colaboración y el protocolo general, porque es lo que le corresponde hacer, porque es el convenio Estado-comunidades, no las relaciones entre comunidades. Pero el decreto catalán diferencia entre convenio de colaboración y acuerdo de cooperación (porque es lo que está previsto en el 145.2) y protocolo de colaboración. Eso es importante, porque los diferencia a efecto de régimen jurídico: los dos primeros deben pasar por el trámite del 145.2 y, en su caso, del estatuto de autonomía, y los protocolos no necesitan ese trámite, pero deberán inscribirse en el Registro, que es mejor inscribirlos en un registro de un gobierno, de una administración pública, que no que te los encuentres en el *Google*, que es lo que está sucediendo y como te encuentras este tipo de protocolos.

En el caso que nosotros dos conocemos, un compromiso vago de colaboración resulta que se ha pasado por el parlamento, se ha comunicado a las Cortes Generales a los efectos del 145.2, como pasó con el convenio entre Andalucía y Extremadura, que era un protocolo de colaboración. Son situaciones donde lo que realmente tiene que pasar no pasa, y lo que no debería pasar se está enviando, porque a veces tienen miedo de que genere

algún problema político si lo impugnan y e igual acaba siendo declarado nulo por el Tribunal Constitucional, como el convenio entre la preautonomía de Murcia y Cataluña, que yo creo que todo eso fue también un factor, en el ochenta y dos, que marcó la colaboración convencional.

O sea, ahí, en el ámbito de la colaboración horizontal, el Estado no puede hacer nada, porque el Estado no tiene título competencial, y la línea de Cataluña yo creo que está bien. El problema, y esto lo marcaba Jordi Conde, que es el jefe del servicio jurídico del Departamento de Relaciones Institucionales, y que lo apuntó muy bien al final de la intervención, es la necesidad también de que avancemos hacia regulaciones similares de este fenómeno de la colaboración horizontal en todas las comunidades autónomas, a veces, porque es que ahí a veces se le pide al Estado que haga, pero es que al Estado no le corresponde.

Y ¿por qué es importante? Es importante para clarificar los pactos, y es importante por otra cuestión que os comento en el papel, que parece anecdótica pero que tiene graves consecuencias. Por ejemplo, se ha suscrito un convenio, que es el convenio para el Instituto Joanna Briggs, que resulta que se ha suscrito con las comunidades autónomas, y para ése se pide la autorización y el informe al MAP, porque así corresponde. Pero resulta que a cuatro comunidades más ese convenio les ha interesado, y la parte suscriptora por parte de la comunidad autónoma no es un departamento sino una fundación participada mayoritariamente por la comunidad autónoma. Entonces, se decide que como está en presencia una fundación, eso no se va a tramitar por la 30/92 y que no va al BOE. Y eso lo decide el Instituto de Salud Carlos III.

Sin embargo, en Cataluña, el propio decreto que os comento dispone que las fundaciones participadas mayoritariamente, cuando son parte en un convenio, eso se va a tramitar por la 30/92 y por el decreto catalán. Y el mismo

convenio, en un caso se decide que no va por una vía y en otra comunidad se decide que va por una vía diferente. Y estamos hablando de la aplicación de un mismo marco normativo de formas distintas, y la necesidad de que avanzáramos hacia marcos regulativos y a la aplicación de los mismos de una forma más homogénea, a mi modo de ver. Porque esto, la presencia de una fundación, tiene las consecuencias, en todo lo que hablamos de transparencia, de opacidad, que no sabemos si es un dato curioso o es un modus operandi. Porque podría ser un modus operandi. Yo es el caso que he detectado, porque a nosotros siempre pasa lo mismo: en el cruce de datos te llama algo la atención, empiezas a estirar y te das cuenta de eso, pero quizás es un modus operandi que las comunidades autónomas, en lugar de a través del departamento, le dan otro tipo de contenido que no tenga ese nivel y hacen que sea una fundación. Y lo curioso es que el mismo convenio con el mismo contenido está suscrito con Cataluña, con Asturias y con otra comunidad más por un departamento, y con el País Vasco, con Madrid y con Galicia es una fundación (en Madrid es la Fundación Laín Entralgo la que lo ha suscrito). El mismo convenio, que en unos casos tiene la 30/92 (publicidad incluida, autorización, informe previo de la Delegación General de Cooperación Autonómica del Ministerio), y en el otro es una vía de escape, porque la idea ha sido aligerar, y es absurdo que el mismo contenido, la misma acción, en unos casos se tramite de una forma y en otros de otra.

Insisto, más allá del detalle anecdótico, qué dimensiones tiene este modus operandi, y las consecuencias que lleva en orden a una futura regulación de quiénes son parte en un convenio, que era un extremo que no le dábamos importancia, pero que sin duda tiene su relevancia.

Yo coincido mucho con Salvador Parrado en el tema de la necesidad de evaluar. A mí me preocupa no sólo el marco normativo y la articulación jurídica de las técnicas sino, realmente, qué sucede detrás de todos estos convenios, por dos motivos, porque, realmente, algunos –y esto también lo hemos

comentado con el profesor Xabier Arbós-, no sabes si son protocolos-fotografía, que se hacen y no sabes qué pasa, sobre todo estos de la Ruta del Cid, del eje de la prosperidad, o de la Copa América, hasta qué punto han tenido una concreción posterior. Porque me parece que es importante, por la idea que estamos siempre barajando, no tenemos que olvidar que éstos son poderes públicos, es acción pública, y un poder público se justifica por su responsabilidad delante de los ciudadanos. Eso para empezar: ¿qué se hace?

Y la forma de evaluar los resultados va desde la forma que planteabas tú mismo en la jornada técnica de convenios de cómo se transmite esto, que esto sí que es un estudio que no está hecho, muchas veces, ¿qué pasa con las actuaciones de los convenios?; si se repiten, ¿es solamente por dinero?, o ¿cómo cifran el éxito de esa actuación? Porque, claro, programas como Farmacovigilancia, prestaciones sociales de las corporaciones locales, ayuda a la infancia cero-tres años, plan gerontológico, mujeres, situaciones en familia maltratadas... Esto lleva desde el ochenta repitiéndose. ¿Por qué se repite? ¿Sólo porque hay dinero? ¿En qué se cifra el éxito de esto?

Y otro tema importante, aquí hay cantidades pactadas, pero esas cantidades, a veces, como sucede hasta en las obras de reforma de un piso, siempre se disparan ¿Qué pasa ahí? Yo no soy gestora ni trabajo desde la Administración, pero supongo que los que trabajáis en el Gobierno y la Administración autonómica, esto a veces debe de pasar, que se va el presupuesto. El convenio de la Expo de 2008, ahora que estamos en Zaragoza. Por cierto, un convenio que ha tardado dos años en publicarse, que ha aparecido publicado ahora en enero, se suscribió en 2004 y se ha publicado en enero. Que esto es algo que verifiqué el otro día, porque me dijeron que estaba publicado. Yo estaba convencida de que en 2005, y ha tardado dos años en publicarse; tampoco me parece muy normal que tarden dos años en publicarse los convenios.

Pero, aparte de eso, hay unas cantidades ingentes de dinero y para casos de consorcios, el Teatro Real, el Liceo de Barcelona. Esas cantidades, si se les va el presupuesto también, ¿qué pasa?

Por eso, yo les comentaba que para mí este estudio tenía argumentos circunstanciales, porque son cosas que te planteas, pero que es una valoración que deben tener de primera mano políticos y, sobre todo, altos funcionarios responsables, la tarea de la necesidad de evaluar, no solamente lo que hay sino qué pasa con lo que hay y en qué se cifra el éxito de lo que hay. Es una tarea que está por delante. Y, sinceramente, yo no podía avanzar más porque lo desconozco. Son temas que me preocupan, pero que desconozco.

Y con respecto a la opacidad, yo sí que quería también matizar que yo hablo de la opacidad porque a mí es una cosa que, lógicamente, claro, como cada uno es hijo de sus obsesiones, a mí, como espectadora externa me preocupaba el tema de la opacidad. Porque éste era mi material de trabajo, y yo, lo que no está publicado, es un problema conocer lo que hay. Pero tengo que comentarles que realmente en estos países, el nivel de opacidad es muy importante. Yo recuerdo que cuando estaba en Alemania y preguntaba por los convenios que allí, salvo los que pasen por el parlamento, no se publican, a mí me miraban con cara rara, porque pensaban: “esta persona, en un tema que dejó de estar de moda desde que hicimos la reforma en 1969, pues, ¿cómo es que viene a preguntarnos por esto?” Pues hay registros, pero registros muy pedestres. Yo no sé si ahora los harán telemáticos, porque ahora ha cambiado, pero en las cancillerías de Estado me sacaban listas mecanografiadas a mano: claro, desde los convenios de la academia de policía de 1956, reconstrucción de un campo judío, quiero decir la opacidad es algo generalizado.

Y también algo que no he dicho en la intervención oral, pero sí está en la intervención escrita, el grado de opacidad es directamente proporcional a la carga política que tiene un nivel, que es la idea en la que insistía Carlos. En las

conferencias de presidentes es la crítica recurrente de toda la doctrina alemana, suiza y austríaca. Los suizos, sobre todo, es lo más fuerte, porque lo llaman “el poder en la sombra” a la conferencia de presidentes, la han llamado directamente así. En Alemania es distinto, porque el Bundesrat ya es una conferencia de presidentes. Pero claro, en Austria, que han relegado al Bundesrat al sitio donde se retira un político, o donde empieza su carrera política, ahí la conferencia de presidentes es “el poder en la sombra”, no se sabe mucho.

Sí que es muy interesante la labor que se ha hecho en Alemania, y propiamente en Suiza, con respecto a aprovechar el tema de las nuevas tecnologías, que es algo sobre lo que ahí la doctrina está llamando mucho la atención. Nosotros no os podemos decir qué hacemos, porque esto es contenido político y forma parte de la alta política, pero ¿qué hacemos y quiénes somos?, por la idea ésta de que somos poderes públicos y que respondemos en último término delante de un ciudadano.

Claro, allí hay toda una teorización que César y Salvador, y Carlos, como politólogos, conocen mejor, la *politikperfektum* y este entrecruzamiento de niveles y de maraña de decisiones, que lo llevan teorizando desde la escuela de Sarsfield, y luego de Benz, desde los años setenta, y que hay una conciencia muy importante sobre las consecuencias de la cooperación en estos sistemas. Sobre todo, insisto en la idea de que son acciones concertadas entre poderes públicos, dos instancias que responden ante un ciudadano, y un ciudadano no logra percibir en este tipo de entrecruzamiento qué cuota de responsabilidad tiene cada instancia.

Ahí hay una vía, y luego, la opacidad, depende, como señalaba, también del tipo de técnica, porque en un convenio sobre ayuda al pueblo gitano, o un plan gerontológico, o los recursos fitosanitarios, donde hay una aportación financiera, no les importa publicarlo, porque ahí no hay esa carga política que

hay en una conferencia de presidentes. En cualquier caso, yo sí que creo que la opacidad no es propia nuestra, esto sí que gustaría que quedara patente, que es algo propio de todo el fenómeno cooperativo; pero que sí que se están buscando formas de que esto no suceda, y las nuevas tecnologías abren una puerta para ello. Y sí que me parece interesante qué somos, qué hacemos y por qué somos útiles, para explicárselo esto a los ciudadanos, porque un poder público, a mi modo de ver, se justifica minuto a minuto por su acción delante de la ciudadanía.

Y justamente, en la jornada en la que estuvimos parte de nosotros, en la jornada técnica sobre convenios, el caso de Galicia a mí -no sé a vosotros los que estuvisteis qué os pareció-, pero el representante de Galicia hablaba justamente de que el Registro de convenios se iba a crear en el marco de una ley sobre buenas prácticas y transparencia del Gobierno gallego. O sea, a mí, la idea de ligar la colaboración y los convenios, que es la que tiene más visibilidad y la que se les escapaba de las manos, porque en el MAP llevan cuidando el tema desde hace tiempo, pero es que las comunidades se ven suscribiendo cien convenios al año, y se les ha ido la proporción. La idea de ligar eso, no sólo a lo de poner en orden, sino a lo de transparencia, me parece importante. Por la idea que machaconamente estoy reiterando de que son poderes públicos, y que los poderes públicos legitiman su actuación siempre delante del ciudadano. Y esto es una forma, en la medida y con las limitaciones por el nivel de colaboración en el que se encuentran, que deberían tener en cuenta. Y ahí los poderes públicos tienen una labor de difusión muy importante. Informes como los que hace el MAP no existen en Alemania, en Austria, o en Suiza.

En Alemania, tiene una página web no la conferencia de presidentes, sino cada uno de los Länder que organiza la conferencia de presidentes, porque ahí es rotatoria. Lo que sí, y es muy significativo, el Bundesrat tiene una página desde donde hay un acceso a la página de la conferencia de

presidentes del año en curso, y de las conferencias sectoriales más importantes. La suiza, lo tiene ella hecho. Lo tiene ya sectorializado. Pero un informe como los que hace el MAP, insisto, no existe. Por tanto, la labor de difusión de los poderes públicos de dar datos, y de darnos la valoración de cómo perciben ellos esos datos que eso es lo interesante: no sólo la acumulación de datos, sino cómo perciben ellos esos datos, pues es una cosa que nos permite un diálogo entre ellos, y los que somos espectadores externos, para ver este fenómeno, y compartir visiones.

PRESENTADOR: Ahora, Vega Estella Izquierdo, por favor.

INTERVINIENTE: Yo creo que he sido absolutamente imprudente, cuando he llegado aquí pidiendo la palabra. Por varias razones. Primero, porque no he podido asistir esta mañana, cosa que lamento muchísimo; entonces, no he oído la ponencia. Y segundo, porque no he tenido la paciencia suficiente como para escuchar lo que íbais a defender ahora, o el intercambio de opiniones, con lo cual todas las dudas que yo hace un rato presentaba, francamente, se me han resuelto.

Entonces, no sé muy bien si retirar la palabra, pero desde luego, no me queda más remedio que sentirme absolutamente honrada, y me ha parecido que era una oportunidad de oro, teniéndoo a vosotros aquí, en un momento en que en las Cortes de Aragón, como ya sabéis, se acaba de cerrar un acuerdo -está pendiente de confirmación-. Es bastante estupendo el pensar que cinco grupos parlamentarios, que no es cualquier cosa, hayan llegado a un texto de proyecto de Estatuto; que están dispuestos a firmar, todos ellos. Independientemente de que posteriormente, luego, en el plazo de presentación de enmiendas, cada uno de ellos pueda presentar sus enmiendas, frente a aspectos, no nos olvidemos, puntuales.

Pero, sin embargo, sí que el tema de la reunión de hoy son las relaciones intergubernamentales, y como yo llevo encerrada con el tema de la reforma del Estatuto de Autonomía. Y, además, incluso, un poco desvirtuada, o sea, ya no sé muy bien si en estos momentos soy letrada de las Cortes, o formo parte de la ponencia, y tengo mucho más en cuenta los planteamientos políticos de consenso que lo que me dice el ordenamiento constitucional. O sea, que no os escandalicéis si a continuación digo una serie de tonterías.

Pero, francamente, lo que más me ha preocupado ha sido que realmente, pues en el tema de financiación (que ha sido cuando me he incorporado), nosotros teníamos en nuestro Estatuto, nuestro maravilloso artículo 48, que era muy simbólico, que no servía para nada, pero nos motivaba mucho a todos los aragoneses. Y era aquello de que, realmente, no vamos a llegar al sistema de cupo, pero también en función de los derechos históricos, que por otra parte, no nos olvidemos, nuestros derechos históricos, nuestra disposición adicional tercera han llegado los catalanes, y en la reforma de su Estatuto, nos la han copiado. O sea, es así como suena. Seguramente ahora, en las Cortes Generales, cuando mandemos la adicional tercera, se nos dirá que es inconstitucional, pero vaya, durante unos años, la hemos tenido.

Bueno, pues precisamente por eso, también con el 48 hemos tenido el convenio bilateral de financiación. Y ahora, indudablemente, no íbamos a perderlo. Entonces, seguimos manteniendo un artículo 48, un convenio complementario de financiación, pero eso se tiene que instrumentalizar. Y ¿cómo? a través de una comisión bilateral para llevar a efecto el convenio económico financiero. Entonces, ahí está. Ahí es cuando yo venía, ya os digo que un poco desvirtuada, diciendo: “bueno, pues bien, pues vamos a introducir más convenios, más comisiones bilaterales”. Que por otra parte, yo creo que es lo que se lleva, más comisiones bilaterales. ¿Hasta qué punto luego esto termina teniendo sentido, y hasta qué punto realmente contribuyen a

racionalizar lo que es la construcción del Estado autonómico? En cierto modo, es la gran pregunta.

Para mí la esperanza siempre ha sido la conferencia de presidentes. Algo que emerge, y que luego la conferencia de presidentes, con una reforma adecuada del Senado, todo ello junto, puede contribuir. Pero, claro, la conferencia de presidentes, las dudas que te plantea son: es algo que ha surgido un poco más por voluntad política, no está racionalizada; todos los instrumentos de cooperación que estáis hablando, realmente, las dudas que te plantea desde aquí, desde una comunidad autónoma... En el parlamento decimos -se ha dicho siempre, por toda la teoría clásica-: “quien tiene la llave del orden del día, tiene la llave del parlamento”. Pues, quien tiene la llave de la convocatoria, tiene la llave del órgano de cooperación, en cierto modo.

Entonces, ahí está un poco, y esto, de lo que estabais hablando ahora, por eso digo que tal vez, a lo mejor no tenía sentido intervenir. Puesto que, efectivamente, a mí me parece que una mínima normación, en cuanto a cuáles son los instrumentos de cooperación para la consolidación del Estado autonómico, me parece absolutamente imprescindible. Pero mínima. Y es lo que luego habéis seguido hablando. En el sentido de que luego, si las comunidades autónomas no tenemos la sensación de participar en lo que es la traslación de esa norma que contribuye a crear los instrumentos de cooperación, me parece que no sirve absolutamente para nada. No estoy pensando en el caso de Aragón, que al final terminamos incorporándonos siempre. Entonces, por eso decía lo de las dudas. Yo creo que hace falta una norma, que además, efectivamente, a mí me parece que no sirve una ley ordinaria. Yo creo que tiene que tener un cierto carácter, llámalo –bueno, no quiero recordar, claro- de armonización, con otro sentido o con otro alcance, o cosas parecidas. Pero que, desde luego, me parece que es absolutamente necesario. Y desde luego, lo que sí es, yo creo que muy conveniente es que todos estos instrumentos de bilateralidad, que todos los estatutos de autonomía

actualmente se están introduciendo, que también claro, una norma como un estatuto de autonomía, luego se tiene que vender, en cierto modo, políticamente, y queda mucho mejor lo de los instrumentos de bilateralidad luego, eso, hay que racionalizarlo.

Entonces, tal vez, instrumentos como la conferencia de presidentes, pero con una mínima normación, o las conferencias sectoriales, con una mínima normación,. Por eso es una oportunidad de oro intervenir aquí, puesto que, insisto, yo ahora vengo con una visión un poco sectorializada, o localizada, y que era un poco la opinión vuestra, frente a qué supone que, cada estatuto de autonomía, todos vayamos poniendo el acento en la bilateralidad, y mucho mejor. Y eso al final, ¿en qué se traduce? ¿Dónde vamos y qué puede significar todo esto? Y os lo agradezco.

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES: Bueno, yo creo que el tema de la bilateralidad en los estatutos de autonomía (esto, José Antonio, además ha escrito sobre el tema, ya). Claro, es que el estatuto de autonomía no puede tratar otra cosa. No puede regular las conferencias sectoriales; que se hayan centrado en eso, yo creo que la clave está un poco en la naturaleza bilateral, o en ese carácter del estatuto de autonomía.

Y lo que comentaba de la mínima normación. Yo creo que en el caso de la conferencia de presidentes, la cuestión prioritaria no es que se regule la conferencia ahora, sino que se sienta como propia. Que la sientan como propia, que la interioricen, que crean que es algo útil, y a partir de ahí, primero viene el hecho y luego viene el derecho. Yo soy partidaria de eso.

Los modelos regulativos son distintos. Yo no soy política, no soy alto funcionario, ni conozco la realidad intergubernamental de primera mano, y por eso utilizo los modelos que hay en otros países. Por ley no se ha regulado nunca, ni en Alemania, ni en Austria, ni en Suiza. Los suizos, que son los que

han optado por un sistema de formalización jurídica más avanzado, han optado por el pacto, por el convenio entre cantones, para regular los aspectos mínimos de la conferencia sectorial. Y a partir de ese convenio, han desarrollado luego reglamentaciones técnicas, sobre la relación entre la conferencia de gobiernos, y las propias conferencias sectoriales. Pero nunca ha sido una normación unilateral, siempre han buscado el pacto, y normaciones que reflejan ese carácter pactado. Eso se puede articular de distintas formas. A mí sí que me daría un poco de miedo lo de la ley de armonización, por los precedentes; porque a veces, si no dio resultado una vez, sería... No lo sé, yo planteo mis dudas. Y en todo caso, la idea que yo tengo es que una reglamentación por muy técnica, perfectamente técnica que se haga, si no consigue implicar a las comunidades autónomas, está condenada al fracaso. Y la experiencia comparada lo demuestra, y la misma regulación que había, insisto, en la Constitución austríaca del veinte, luego en el setenta y cuatro fue la misma, porque se reprodujo. Pero como el clima de colaboración era distinto, y se contó con los Länder para reformar en ese momento la Constitución, se empezaron a suscribir unos convenios, que durante treinta años nunca se les hizo caso. Y creo que es una buena muestra de cómo el Derecho a veces no es tan importante, sino ese clima de colaboración; y, en todo caso, insistir en cómo el Derecho puede ayudar a crear ese clima. Pero la ley, por sí sola, si no es cómo se hace esa articulación jurídica, por sí sola, crear dinámicas, yo soy escéptica. Porque el convenio de conferencia sectorial no se ha utilizado. La conferencia de Cultura creo que ha estado durante ocho años sin reunirse.

Y reglamentaciones hay. La página del MAP, es muy buena ahora, porque ahora podemos aprovechar a bajarnos esos documentos que están colgados. Lo digo porque no siempre es así, ¿no? Entonces, ahora que están colgados, y que hay una página donde está colgado, se ve que las conferencias sectoriales tienen su reglamento de funcionamiento interno. Pero la tiene el de Cultura, y no se ha reunido y la de Agricultura, sin embargo, ha funcionado muy bien. Pero la página..., eso, insisto. Y ligándolo antes a lo de la

transparencia la página da esos datos, pero no dice quiénes somos, qué hacemos, porque eso no le corresponde a él, le corresponde a la propia conferencia.

Insisto en el tema de articulación jurídica y clima de colaboración, y cómo sobre todo esa articulación jurídica debe fomentar. Yo creo que una de las claves está en el momento en que se hace esa articulación jurídica, y en cómo se articula, cómo se pacta eso, para que todos se lo crean que es necesario. Porque aquí nadie colabora por altruismo. Ni en Alemania, ni en Suiza, ni en Austria. Hay que ver una ventaja colectiva. Y eso, Arthur Benz, que vosotros lo conocéis mucho más, es el que más ha teorizado, solamente cuando se ve una ventaja colectiva en la colaboración, funciona. Y si no, pues es que yo veo que es muy difícil, insisto, porque es que la misma regulación de los convenios horizontales en Austria, que a mí me parece el ejemplo más claro: “los convenios se comunicarán a la federación”. Eso desde 1920 al setenta y cinco se utilizó dos veces. Ahora, cada año hay cinco o seis.

¿Por qué? Porque en esa primera etapa, la federación lo hacía por libre, iba por libre, no contaba suficientemente con los entes territoriales, y a partir de los años setenta, que funcionó también la conferencia de presidentes, pactaron y se activó. La misma, idéntica, regulación. Por tanto, algo debe tener que ver, y el tema es cómo la ley puede o la norma que sea, o el acuerdo que sea, la articulación jurídica o la forma que se adopte, sea capaz de crear nuevas dinámicas. Y yo creo que es eso, que la colaboración se pacta, incluso su articulación jurídica, y nunca se impone; tiene que ser un marco de posibilidades, un marco de mínimos.

Y si uno no quiere asistir un día a una conferencia sectorial, pues, el Derecho tiene sus límites. Porque salvo una sentencia que recuerdo yo del Tribunal Constitucional Federal, donde se dijo que Baviera no podía tener conductas obstruccionistas, en el caso del convenio sobre la adjudicación de

plazas universitarias. Eso lo dijo el Tribunal Constitucional Federal; Baviera se lo creyó y, a partir de ahí, firmó; pero esto, en otros contextos, pues yo tengo mis dudas. Porque, claro, éste es otro tema. Los alemanes, es que su Tribunal Constitucional Federal les dice una cosa, y se la creen.

No, claro, porque el Tribunal Federal alemán, en el caso de la televisión alemana, les dijo: “Miren ustedes, la federación no puede hacer una ley de la televisión, porque no es una tarea federal, es una tarea de alcance federal. Pónganse de acuerdo ustedes, Länder”. Y los Länder dijeron: “¡Nos ponemos de acuerdo!”. Se van a la conferencia de presidentes, y te hacen el convenio de la televisión. Y se lo creen, lo que dice el Tribunal Constitucional Federal. Y allí se ponen de acuerdo Franz Joseph Strauss y Johannes Rau. Personas totalmente distintas. Y te das cuenta de que les da amonestaciones, y les da un toque. Eso es la *Bundestreue*. Y entonces se lo creen, y lo articulan jurídicamente. Y el sistema, en líneas generales, salvo en ese caso de fracaso de las tareas comunes que les he comentado, ha funcionado.

Y yo soy jurista y manifiesto los límites que le veo al Derecho, y que he llegado a la conclusión, siendo jurista, y que me da un poco de vergüenza hasta decirlo, de que el Derecho tiene sus límites, y que no es tan importante, si no hay unos presupuestos de querer colaborar. ¿Por qué? Porque las regulaciones mejores técnicamente, no han funcionado. O la misma ha funcionado en una coyuntura o en otra. Y la idea que lanzaba el profesor Arbós, la idea de separar partido de gobierno. Que esto yo lo veo a veces aquí distinto. No sé si imposible, pero yo lo veo distinto.

PRESENTADOR: O sea, vamos quizás a coger un par de palabras, para que no persistas en el *harakiri* doctrinal. Ahora tenemos a Salvador, y a Xabier. Dicho lo cual, lo del *harakiri* doctrinal, a los politólogos y a los historiadores yo creo que les ha sonado relativamente bien, porque es la primera vez que en

este foro se oye decir. Es la primera vez que en este foro se escucha que el Derecho tiene sus límites. La luz se ha hecho.

INTERVINIENTE: Yo quería hacer un comentario a algo que Vega ha dicho, y después hacer una pregunta o reflexión sobre el planteamiento de María Jesús. Una de las cuestiones que tú has señalado es diciendo: “yo creo que en los estatutos se regula lo que es la comisión bilateral, porque le conviene a todos”. Y yo no estoy muy seguro de si eso es así, porque en el fondo, yo creo que el planteamiento es que en lo que es la distribución de recursos económicos, cuando no estamos hablando de impuestos, es un juego de sumar cero, en el sentido de lo que ganan unos, no lo ganan otros. Si tú lo haces bilateralmente, creyendo que puedes estar ganando, realmente, no sabes tú si estás ganando o estás perdiendo, porque hay otros actores que están negociando bilateralmente, y que, como es el caso de Navarra y del País Vasco, pues salen claramente ganadores.

Entonces, yo creo que en el interés de las comunidades autónomas está una dimensión de la transparencia que no la ha destacado -creo que- María Jesús, y no aquí suficientemente. Yo creo que la transparencia se puede entender como la cantidad de información y la calidad de la información que se da a los ciudadanos de cara a la rendición de cuentas, pero también está entre los actores que pactan, en el sentido de en qué medida todos los actores son conscientes, y se hacen visibles las reglas del juego que existen entre ellos.

Entonces, para mí el hecho de que haya convenios multilaterales que se suscriben bilateralmente no es preocupante, siempre y cuando las reglas de juego y lo que es el proceso de adopción de decisiones sea claro para todas las partes. Ésa es la parte de la transparencia que a mí me parece que habría que destacar. Entiendo muy bien que en las comunidades autónomas se destaque la bilateralidad, pero creo que es un error. Porque salvo dos

comunidades autónomas que salen claramente ganando, el resto no tiene nada que ganar sino mucho que perder. Ésa es una cuestión.

Ahora, la siguiente es con respecto a las relaciones horizontales. Cuando se dice hay pocas relaciones de cooperación horizontales. Y eso, yo no sé si es preocupante o no lo es. No lo sé. Pero sí que parece que existe una preocupación latente, como diciendo: “habría que incrementar el número de la cooperación horizontal”. Y entonces, tú ofreces como dos posibles tipos de explicaciones alternativas, que habría que contrastar, por supuesto, y no sé en medida decías que una era consecuencia de la otra. La una es el factor económico, en qué medida, si no hay recursos de por medio, no hay incentivos para que se coopere horizontalmente. Ésa sería una explicación económica. Hay otra explicación institucional, que es bueno, encima es paradójico que este tipo de convenios sean mucho más difíciles de suscribir, haya más trabas institucionales y no se puedan suscribir.

Pero yo, me gustaría poner algo sobre la mesa, a modo de explicación. Y digo que las explicaciones son importantes, porque las explicaciones, lo que hacen es si uno cree que debe estar preocupado por la falta de cooperación, las explicaciones te ayudan a saber dónde tienes que intervenir. Porque a lo mejor puedes decidir: yo, en vez de dar el dinero desde arriba y hacer que cooperen, se lo doy a ellos, y que ellos se lo distribuyan y que cooperen entre sí, para buscar los puntos en común. O yo hago más fácil el camino institucional.

Pero, otras dos posibles alternativas. Una es lo que es la competitividad, la competición entre comunidades autónomas. Yo creo que en muchos sectores que tienen contenido social o económico hay competencia entre las comunidades autónomas, ya sea en temas turísticos, de política económica, autonómica, de mercado laboral, etcétera. Entonces, ¿en qué medida el hecho de que haya competencia entre las comunidades autónomas explica la falta de

interés y de voluntad en cooperar con las demás? “A”: Ésa sería la pregunta, explica eso. “B”: ¿Es bueno o es malo? Porque depende de para quién y cómo.

Y otra posible explicación alternativa. Dices los sectores. Antes, cuando tú hablabas de los sectores, decías el MAP está haciendo un tipo de informes, donde intenta ver por sectores el tipo de cooperación, en qué medida el sector importa. Tú has puesto el énfasis sobre los títulos competenciales, dependiendo en qué tipo de sector de actividad, el que haya un título competencial u otro, por parte de unos u otros actores, influye en el tipo de cooperación. Pero dentro de los sectores, quizás habría que avanzar más, y pensar hay culturas profesionales, no es lo mismo la cultura médica que la cultura de los profesores, que la cultura de los ingenieros, etcétera. No es lo mismo, en los sectores, la visibilidad de los temas que se tratan en la agenda política o en la agenda sistémica. Yo creo que los ingenieros se pueden entender muy bien, pero claro, cuando un tema, como es el agua, tiene una alta visibilidad política, pues entonces la cuestión se complica.

En este sentido, aquí hay factores que apuntan a la cuestión política, que no tiene nada que ver con la económica. Es decir, no es una cuestión de dinero que se pone encima de la mesa y que lo que destaca es la dimensión de competitividad entre las comunidades autónomas. Mi pregunta es: ¿es que es malo que no haya cooperación horizontal entre las comunidades autónomas? ¿Es que acaso no es bueno que haya cierta competencia entre ellas? No sé si a esto se podría quizás, a lo mejor, referir de alguna forma. Quiero decir, todo esto es tentativo.

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES: Con relación a la primera cuestión, a lo de la transparencia, en la vertiente de fijar las reglas del juego, por ejemplo en orden al tema de la distribución de los fondos.

Era un tema que yo también me planteaba, y, por lo visto aquí, el tema es que se territorializa el dinero a través de los convenios, pero en base a una decisión previa de conferencia sectorial, con lo cual, todas las comunidades están allí delante. Se fijan de acuerdo con criterios objetivos, como demografía; problemas por ejemplo, toxicomanía, riesgos epidemiológicos en alguna comunidad. Y, al parecer en un foro general y con esos criterios objetivos, la transparencia para los interlocutores queda cubierta.

A mí lo que sí que me interesa de la colaboración es su vertiente como participación, porque creo que está aquí su potencial. Y como debería percibirse es, en el caso de la colaboración vertical, cuando se presenta un convenio tipo de esta manera el de plan de dinamización turística, excelencia turística, plan gerontológico, ¿hasta qué punto las comunidades autónomas tienen capacidad de decisión sobre los contenidos, y sobre los objetivos? O si estos planes o programas aparecen ya hechos en la conferencia sectorial, y la comunidad sí que entonces ahí tiene que actuar, aunque sea para poco dinero, como contrato de adhesión.

¿Hasta qué punto esos convenios, que son desarrollo de convenios-tipo y, a su vez, de protocolos generales y, a su vez de planes y programas conjuntos porque esto es siempre una cadena, un entramado cooperativo en la conferencia sectorial, el documento que se presenta (que es ese convenio tipo, con puntos suspensivos, que luego pones: “Castilla-la Mancha”, “Cataluña”, “Castilla-León”, “Andalucía”, se cambia el día de la fecha de suscripción, las aportaciones y las actuaciones), hasta qué punto eso se modifica? ¿Hasta qué punto?

Ésa es la participación para mí. No el firmar, sino el grado de capacidad de decisión sobre los contenidos. No tanto a veces sobre el dinero, si son criterios objetivos, porque aquí nadie dice nada, y supongo que en un tema

donde hubiera un agravio comparativo de este estilo, sería titular de prensa. Porque daría de sí, digo yo.

Y por lo visto, los criterios que se pactan, creo que tienen una cierta reutilización, porque cada año, cuando se suscriben los convenios, suelen ser addendas, o protocolos adicionales, por la vinculación que hay entre el convenio y el ejercicio presupuestario. Con lo cual, si se repiten, los criterios deben estar pactados, es una colaboración muy estable. Y si es muy estable es porque la parte de las decisiones previas está pactada.

A mí me interesaría ahí más que la transparencia de la asignación de recursos, la capacidad real de participación de las comunidades, en planes que presenta el Estado. Y que las conferencias sean el foro de presentación de planes del Estado, más que participación entendida como codecisión o integración de intereses. Y eso, yo no lo sé.

La parte de objetivos sí que está muy bien descrita, y me parece un tema muy importante que se incida ahí, porque es donde puede haber temores de si bilateralmente, a uno le doy más dinero que a otro. Esto, al parecer, no se produce, en lo que a mí me consta los criterios son claros, los conocen todas, todas las que asisten, y además, en los informes del MAP están los criterios publicados. El tema es en el texto que se publica, el tipo de acciones que se van a llevar a cabo (sanitarias; educativas; tercera edad; ahora, dependencia...), esto, ¿qué grado de influencia en esos objetivos tienen las comunidades?

Y después, con relación a las relaciones horizontales, yo cada vez veo más claro que el tema de dinero ha sido un tema importante para que no haya entre ellas. Y el tema de la competitividad, seguramente, existe, y seguramente lo conocéis más vosotros, desde la ciencia política, que los juristas. Yo lo que sí que creo es que la inercia de que no exista colaboración sin el Estado es, por

ejemplo, tal, que se firmó el convenio que les he comentado antes, entre Navarra y La Rioja para trasplantes renales, y después se sumó el Estado, porque parece ser que solas..., preferían que estuviera el Estado.

Que ha habido convenios, creo, sobre la Ruta de la Plata o el propio Camino de Santiago que primero se han puesto de acuerdo las comunidades y luego han pedido que esté el Estado y las propias comunidades. Porque ya está bien también de pedirle tanto al Estado, o de echarle la culpa tanto al Estado, cuando son ellas mismas las que quieren estar con el Estado, en muchas ocasiones.

Y yo sí que creo que es un problema que no haya colaboración, a veces, entre comunidades autónomas, porque los que padecen el ejercicio separado de las competencias somos los ciudadanos. Y porque, por ejemplo, en un hospital de Santander, creo que en Castro Urdiales, salió a la prensa hace unos años la noticia de que en el hospital de Bilbao Las Cruces se negaban a atender a los vecinos de Castro Urdiales. Esto se puede solucionar con un convenio de colaboración, a cambio de una compensación económica, porque el ejercicio separado de las consecuencias no es una entelequia, sino que lo padecemos en último término los ciudadanos. Y por tanto, yo creo que ahí sí que a veces puede ser un problema.

¿Y lo de la competitividad? Pues, si tanta competencia hay entre ellas, que no hagan el convenio del Arco del Mediterráneo, que se pusieron a colaborar todas las del Mediterráneo. Yo la competitividad la veo como algo positivo, pero cuando crea un problema, ahí sí que estoy convencida de que puede crear problemas. Vamos, eso es como lo veo yo, pero todo lo que yo digo aquí son argumentos circunstanciales e hipótesis.

PRESENTADOR: Tenemos a continuación a José María Vidal Beltrán, que probablemente, en este caso, va a ser sujeto y objeto de análisis.

INTERVINIENTE: Bien. Yo, ya de una manera general, creo que además estamos hoy en un debate muy importante. Creo que, de los debates que hemos tenido, y aún siendo conscientes de que las reformas estatutarias son una parte importante de futuro, creo que el otro gran debate de futuro, junto con tanta importancia o más que las reformas estatutarias, es precisamente el juego de relaciones intergubernamentales Estado, Comunidades Autónomas y Municipios, de cara al futuro en nuestro Estado autonómico. Creo que es un punto clave, y felicito a María Jesús y a los que han intervenido. Creo que el nivel es bastante alto y estamos entrando a fondo en el tema.

Bueno, dos aclaraciones, si acaso. Efectivamente, el tema de Castro Urdiales y el Hospital de Tres Cruces es que hay mucha gente de Bilbao que está domiciliada en Castro Urdiales, y entonces es que tienen que ir al hospital que tienen al lado de casa. Entonces, es normal que ocurra eso.

Y otro comentario de antes, también, del tribunal alemán y el español, hay un chiste que siempre hacemos, de que claro, el Tribunal Constitucional alemán dice lo que hay que hacer, para que la gente lo haga. Aquí, se quiere saber qué dice el Tribunal Constitucional, para ver qué no tienes que hacer. Es un sistema distinto, pero bueno, jugamos a esto.

Ya, en cuanto a la intervención, sí me gustaría aclarar algunas cuestiones, o ampliar algunas cuestiones que ha planteado María Jesús antes, en la intervención.

En primer lugar, en el tema de los convenios, la autorización por parte del Estado. Efectivamente, el Estado, se acordó que hubiese una comisión delegada de política autonómica, una comisión delegada presidida por el vicepresidente de Gobierno, en donde están cuatro ministros, que son los que tienen más relación en su esfera con las comunidades autónomas, y cuyo

secretariado lo ocupa, en este caso, la secretaria de Estado de Cooperación Autonómica, que es quien aprueba los convenios. Ciertamente es que tiene delegada la firma en la secretaria de Estado hasta que se reúna la comisión delegada, y hacen caso a los informes que elevamos desde la dirección general. Nunca han rechazado ninguno, todo lo contrario, siempre han bendecido todos, pero vamos, es a través de un mecanismo, que es importante de cara a que todas las comunidades autónomas (y lo hablábamos en la jornada de Cataluña) establezcan un sistema, no sé si es posible o no, pero allí sí que es un organismo dependiente del Gobierno, quien tiene que autorizar todo lo que hagan los distintos organismos del Gobierno. Y eso, creo que es importante, sobre todo si se va a instaurar (como ha pasado en Cataluña) en alguna comunidad autónoma un mecanismo similar.

Después, otro tema del que creo que se está hablando bastante, se ha planteado esta mañana y ha dado pie a bastantes intervenciones, lo de la cooperación horizontal. Ciertamente es que ha habido sólo quince convenios aprobados por el Senado, pero yo ahí no soy tan pesimista. Quizá tengo otra tribuna desde donde puedo ver, pues el asistir a todas las conferencias sectoriales, te da otra visión. Y yo lo que creo es que la cooperación horizontal es una cooperación no sólo no reglada, sino llamémosla libre, o no visible. No visible.

Pero hay dos elementos, para mí es cooperación horizontal todo el tema de reparto de fondos. Es un reparto de fondos entre todas las comunidades autónomas, el reparto de fondos derivado de todo esto que se publica, porque al Estado no le corresponde nada. Y lo que hace el Estado es hacer de árbitro en qué baremos cogen las comunidades autónomas; ayudar y participar en la negociación, o proponer una negociación, que se acuerda consensuadamente entre todos.

Podemos decir que interviene el Estado, y siempre tendríamos una variable de vertical. Pero yo creo que en el fondo late cierta cooperación, porque son las comunidades autónomas quienes juegan a decir: “bueno, este baremo, yo no lo acepto por eso, o sí que lo acepto”. Y al final, normalmente, ves que el Estado está de espectador, y quien se tiene que poner de acuerdo son las comunidades autónomas. El Estado puede jugar siempre a favor de unos o de otros, pero quienes se ponen de acuerdo son las comunidades autónomas, y se adoptan estos acuerdos por unanimidad. Yo creo que siempre se han adoptado por unanimidad. Por lo tanto, ahí hay una parte de cooperación, insisto: no *stricto sensu* horizontal, pero sí que influye mucho.

Y hay, yo creo, también, otro germen de cooperación que se deriva de las conferencias sectoriales que vale la pena ya que lo tengamos en cuenta, sobre todo, con lo que tiene que ver a partir de la participación, y eso se da prácticamente en todas aquellas conferencias sectoriales que tienen que participar en los órganos de la Unión Europea. Porque, claro, cuando va un consejero de una comunidad autónoma, en representación de todas las comunidades autónomas, con el ministro de turno, al Consejo de la Unión Europea, primero deben adoptar una posición conjunta. Y ahí, el Estado lo que hace normalmente es, desaparece el Estado, se quedan las comunidades autónomas y, por lo tanto, entre ellas se ponen de acuerdo, y además, se le exige, y eso lo hemos pedido en muchos casos, incluso, que tengan una posición común para opinar; e incluso que la intervención escrita la pacten entre todas ellas. Por lo tanto, ahí, en todo lo que es política relativa a la Unión Europea, sí hay una posición común, donde el Estado desaparece. El Estado, la última vez por ejemplo, aunque no pudo intervenir por lo que fuese, en el Consejo de Educación de la Unión Europea; además, está previsto en el reglamento de la conferencia sectorial de Educación esa adopción de la posición previa de las comunidades autónomas para ir a la Unión Europea. Por lo tanto, es otra variable donde sí que hay un germen, que ves que hay una

posición conjunta. Yo eso lo llamo también, no sé en qué medida, pero es cierto grado de cooperación horizontal.

Y después, es que suscribo todo lo que habéis dicho. El por qué no se avanzaba más, tiene aspectos políticos y tiene aspectos económicos. Muchas veces, también, se ha disfrazado, como son estos casos, cierta cooperación vertical, que no lo es, y en el fondo, se ha hecho cooperación horizontal, el Estado ha actuado de una forma un poco paternalista, si queréis, estando ahí, auspiciando cierta cooperación, donde interviene o no interviene, pero la hay. Hay más de la que, desde mi punto de vista, podemos ver, o desde un punto de vista desde fuera, digamos, se puede ver. Por lo tanto, en ese aspecto, era simplemente avanzar, o apuntar estos aspectos.

Sí que me gustaría hacer una pequeña reflexión general, del tema de la cooperación, y la preocupación, desde que llegó este Gobierno, por el tránsito que se está dando en el Estado autonómico. Ciertamente, y no vamos a teorizar con eso de pasar del federalismo, que yo llamo “Estado compuesto dual” o “Estado compuesto cooperativo”, pero bueno, pero había que acabar ya con la fase, de hecho, de las reformas estatutarias.

Antes se ha apuntado también, más que una gran ampliación de competencias, y visto lo que ha pasado con el Estatuto catalán, cuando ha pasado por el Congreso, más que una gran ampliación, era una delimitación, y una limitación de las competencias de cara a lo que eran competencias de la comunidad autónoma, que no pudiese entrar el Estado, pero, más que esto, yo creo que debíamos avanzar ya en la fase de la cooperación. Debíamos avanzar en una fase de entrar en ese juego, de buscar una mayor eficacia, de cara a los ciudadanos, y esa mayor eficacia, en una sociedad globalizada como la nuestra, era a base de establecer muchos más mecanismos de coordinación, de cooperación y de colaboración entre Estado y comunidades autónomas, para ofrecer este mejor servicio.

A partir de ahí, teniendo en cuenta lo que había pasado con la LOAPA, y todo lo que había traslucido al debate político la LOAPA; teniendo en cuenta que teníamos la Ley 30/92 y la reforma del noventa y nueve; teniendo en cuenta también el proyecto de ley Posada, que fue al Senado, y allí se paró. (Yo pedí una copia de todos los informes, no sé ni donde la tengo; porque claro, había que guardarla en armario, porque era todo lo que se había trabajado.) Pero, claro, había una parte de variable política, que veías que aquello no se podía hacer.

No estaba de más lanzar la idea en prensa -y a lo mejor alguna vez se ha hecho- de que era necesario, y en algún momento hay que apuntar que es necesario algún tipo de actuación de éstas. Pero, claro, el proceso, yo creo que ha sido de empezar a abrir campos en donde se refuerce esta cooperación. Y creo que el punto clave fue la conferencia de presidentes, el punto clave, el punto de inflexión, donde empezamos ya a plantear que se ha de pasar de un modelo dual a un modelo cooperativo, pero de una forma muy clara. Para mí, octubre de 2004 fue el punto de partida con la conferencia de presidentes, pero claro, eso no fue lo único. Sí, creo, lo más importante, o lo que dio más impulso, pero el trabajo ha sido en muchos más aspectos de los que no se ven.

El acuerdo de la CARCE de 9 de diciembre de ese mismo año, 2004, fue un punto clave, es decir, vamos a abrir también la participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea, en los consejos de la Unión Europea. Y vamos a establecer nuevos mecanismos para que fluya esa participación, ese entroncar las comunidades autónomas con el Estado.

¿Relanzar las conferencias sectoriales? Ése ha sido otro punto. Yo ahí, las conferencias sectoriales (valga un pequeño inciso de reflexión), en estos momentos, tenemos unas treinta conferencias sectoriales. A mí sí me gustaría que se reformasen, de alguna forma. Hay conferencias como el Consejo

Nacional de Transportes, o del Consejo Nacional de Salvamento Marítimo. Yo no les veo entidad para conferencias sectoriales. De hecho, muchas veces está el ministro, consejeros autonómicos, van uno o dos; el resto, directores generales. Las conferencias sectoriales, si además queremos darles una variable política de peso, yo creo que debemos ligarlas más a algo donde sí vayan en serio los consejeros, sí se lo tomen en serio los ministros. No sé si el camino es más bien por los ámbitos que a nivel de Estado ocupan las secretarías de Estado y analizar muy bien en las comunidades autónomas las consejerías que deben ser, pero bueno, en estos momentos debemos jugar con lo que hay, y lo que hay son treinta conferencias sectoriales (más o menos, veintinueve). que se ha procurado aumentar, digamos, el número de reuniones; fomentar que, si existía un reglamento, si existía una conferencia sectorial y no se reunía, se intenta decir: “oiga, ¿por qué no se reúnen? ¿No tienen temas a tratar, comunidades autónomas, ustedes? Esto, ¿va por libre?, ¿van tantos convenios?, ¿tienen tantos convenios?, o ¿cómo van?”

Y ahí sí que se ha intentado impulsar, e, insisto: algunas llevaban varios años sin reunirse y se han reunido. Otras, a pesar de intentarlo, el índice de reuniones es una al año, o cada dos años. Y estamos jugando en ello. También hemos intentado dar más contenido a estas conferencias sectoriales y que trabajen mucho más lo que son las comisiones de directores generales y los grupos de trabajo que pueden derivarse de estas comisiones. Entonces, ahí yo creo que se ha aumentado, por ejemplo, este año pasado, creo que ha habido en 2005 setenta y seis reuniones de conferencias sectoriales, frente a una media, más o menos, en torno a cincuenta, sesenta. Se ha aumentado, en unas cuantas más ya, el número de reuniones sectoriales.

Además, por ejemplo, una norma no escrita pero que se está dando es que, en estos momentos, cualquier proyecto legislativo de cierta entidad, y otros de no tanta entidad, que afectan al ámbito de la conferencia sectorial, se está pasando primero por conferencias sectoriales. Cierto es que en algunas,

se debate y en otras sólo se enseña. Eso también podríamos decir -o se me podría decir- que hay algunas que se ha ido, se ha enseñado: “pues mira, esto es lo que tenemos, y mañana se va a aprobar en Consejo de Ministros, y hemos querido antes pasarlo por aquí”. Y, en otras, se ha presentado y han participado las comunidades autónomas, en todo este proceso de elaboración de la norma. Yo creo que es otro ámbito donde también, ahí, se ha avanzado, y yo creo que todavía poco, pero vamos a seguir avanzando.

En cuanto a las bilaterales, además de todas las de financiación, que antes comentaba Vega, que se prevén en los estatutos, más o menos, las financieras que se han ido reuniendo, se han marcado pautas importantes, yo creo que hay otras que se les está dando contenido, y se les está dando contenido adrede, para ver un poco el futuro cómo puede ir. Tenemos una constituida ahora, que es una comisión conjunta de Ceuta y Melilla, que creo que es una experiencia interesante, en donde se tratan aquellos problemas que afectan de una manera específica a las dos ciudades. Por la especificidad que tienen, es muy propio tener una conferencia bilateral, ya no por tratar traspasos ni todo eso, sino por tratar futuro. Por tratar sus problemas reales, a día de hoy, y cómo se pueden solucionar, en aquellos temas que no afectan sólo a una conferencia sectorial, sino que afectan a bastantes ministerios, que es lo que nos ha pasado. Entonces, el MAP coordinamos la reunión y actuamos en conjunto, Administración general del Estado y, en conjunto, en este caso, las dos ciudades autónomas. Y estamos avanzando, yo creo que de una manera positiva.

Y otra que tenemos también, hemos hecho reuniones preparatorias (de hecho, la conferencia bilateral, creo que la vamos a tener ahora), también por temas muy específicos, como es con Canarias. En donde se ha reunido, con una serie de problemas que no estaban solucionándose a nivel parcial, y ahora hemos reunido unos grupos de trabajo, insisto, este mes, creo, tendremos ya la bilateral definitiva para elevar los acuerdos, en donde ya no un ministerio, sino

cuatro o cinco ministerios, de una parte, y Canarias, de otra, hemos podido avanzar en una solución de problemas específicos que tenía la comunidad canaria, que hasta ahora no se sabía muy bien cómo abordar.

Por tanto, yo ahí soy bastante partidario de las bilaterales; probablemente, para temas específicos. Ahí será una de las preguntas ¿qué es lo que quiero hacer después?, de cómo lo ves. Por lo tanto ahí, también en este campo, creo que se ha avanzado, y se ha avanzado bastante.

Otro campo, que además es obligado y está relacionado, es el tema de reformas estatutarias. El tema de reformas estatutarias era un punto clave, y además, creo, el ejemplo, si miramos el Estatuto de Autonomía de Cataluña, hay más de cien referencias a cooperación, colaboración o participación de la comunidad autónoma en el Estado. Más de cien en doscientos y algo artículos. Por lo tanto, creo que es un elemento clave, donde vemos que la reforma estatutaria, aunque no se diga (y Carlos Viver me lo reconocía el otro día), aunque no se diga, la gran reforma que ha hecho es más probablemente, en este aspecto, de relación Estado-comunidad autónoma que ,a pesar de todo lo que se ha dicho -y también se ha reformado- el tema competencial.

Curiosamente, lo de la relación Estado-comunidad autónoma se ha planteado, pero poco. Se ha enfocado todo a lo otro, y ahí es que hay más de cien, contaditos uno a uno y señalados, más de cien ámbitos de cooperación. En el valenciano no hay tantos, y en el andaluz van a venir otros cien. Por lo tanto, yo creo, y en el de Aragón van a venir también unos cuantos, me imagino, no creo que sea malo. Ahí está, y éste es un campo de futuro.

Además de esto, yo creo que se han abierto los campos, también, para que las comunidades autónomas participen en otro campo, a veces difícil –y aquí lo tenemos, con la Comunidad de los Pirineos-: en el tema de la cooperación transfronteriza. Yo creo que el Estado ahí ha colaborado, y

estamos apoyando todo el tema de cooperación transfronteriza, porque hay temas que deben resolverse, porque son competencias de la comunidad autónoma, con Francia es más fácil, o con Portugal, depende de la época. Pero bueno, ahí tenemos trabajos, y tendremos pronto, precisamente, con Francia trabajo de cooperación transfronteriza; creo que en San Sebastián será la siguiente reunión que tengamos. Y, con Portugal, tendremos el día 29 de este mes otra reunión de cooperación transfronteriza, donde participan las comunidades autónomas con el gobierno correspondiente: los dos gobiernos, y las comunidades autónomas. Y ahí también estamos abriendo una vía, y ahí hay que ver lo que pasa con Canadá, por ejemplo, con el tema de la UNESCO, a ver cuál es la participación en los temas internacionales de las comunidades autónomas. Ese tema es el que hay que ver, pero en aquellos casos donde haya una competencia clara de la comunidad autónoma, como pueda ser cultura, en ciertas instituciones internacionales, o figuras parecidas, habrá que ver qué pasa en un futuro; pero yo creo que es otro campo donde las comunidades autónomas van a demandar competencias, y, por qué no, tenemos que trabajar.

Y otro tema, también, que yo creo que debemos trabajarlo más. Éste, es cierto que lo hemos trabajado poco, yo espero que a partir de un acuerdo, se pueda avanzar más: el tema de planes y programas conjuntos. Yo creo que ésa es una gran línea de futuro. Ésa es una gran línea que, a veces, insistes. Hay alguna conferencia sectorial que sí se lo plantea, y sí se acuerdan en unas conferencias sectoriales de planes de futuro 2006-2010, o planes de futuro, en donde lo ideal sería que la propia conferencia sectorial, en aquellos ámbitos competenciales compartidos, que se adoptasen unos planes de trabajo futuros, unas líneas maestras de lo que debe ser la política futura, que puedan servir de referencia para el Estado y para comunidades autónomas.

Eso, insisto, yo creo que está todavía poco desarrollado en España: sólo hay algunas conferencias sectoriales que se han adoptado, y las otras entran

más en aspectos parciales. Pero lo ideal sería unos grandes planes y programas conjuntos, de todas las políticas compartidas, para saber cada uno qué tiene que hacer, y trabajar en una misma línea.

Todo eso, además de otras reformas que pueda haber, como la reforma del Senado, yo creo que nos da pie a entrar en un futuro donde ese juego de relaciones Estado-comunidades autónomas sea un juego fundamental, de lo que debe ser el futuro de la evolución del Estado autonómico.

A partir de ahí, ésta es la pregunta que quería hacer a partir de esa reflexión. Y antes se ha planteado a partir de eso, ese juego de bilateralidad, que se plantea en los estatutos, que además, yo lo veo muy claro en todas aquellas cuestiones que sean específicas de una comunidad autónoma, ¿cómo va a afectar en ese juego bilateralidad-multilateralidad, hacia ese avance en lo que es una relación cooperativa Estado-comunidades autónomas? ¿Va a influir positivamente? ¿Será un riesgo que habrá que controlar y limitar en cada caso o podemos abrir el campo a un sistema de cooperación bilateral muy fuerte que vaya más allá de cuestiones específicas? Yo creo que es una de las cuestiones que tenemos ahí en el horizonte, que tenemos que intentar resolver para articular estos mecanismos.

PRESENTADOR: Nos quedan únicamente cinco minutos para acabar en el tiempo previsto, y me queda una única palabra pedida, que es la de Manuel Contreras. Si pudiéramos hacerlo rapidito, para que le dé después tiempo también a contestar a María Jesús. Manuel. Gracias.

INTERVINIENTE: Bueno. En realidad, casi, prácticamente voy a renunciar a hacer uso de la palabra. Mi pregunta era muy breve, porque, como ignorante, he preferido primero que hablen los que saben del tema, y ahora hablamos los ignorantes, que nos dedicamos esta tarde a aprender mucho.

Yo quiero felicitar a María Jesús por su ponencia, y a todos los que han intervenido, porque insisto que, como ignorante del tema, he aprendido mucho esta tarde. Mi pregunta era muy breve. En realidad, cuando habláis de la conferencia de presidentes, o de un órgano o de una institución de relaciones intergubernamentales, ¿estáis realmente pensando en algo que sustituya al Senado?

PRESENTADOR: Efectivamente. La pregunta del millón, como decía María Jesús. ¿María Jesús?

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES: Pues bueno, si quieres empiezo por la pregunta del millón. Yo creo que la conferencia de presidentes abre muchos debates, que van más allá del propio modelo de relaciones intergubernamentales. Y que ahí, el debate del Senado, que es otra asignatura pendiente, está. Yo creo que la conferencia de presidentes, con el Senado tal y como está, puede conducir a las dinámicas que ha mostrado el Derecho comparado, y es relegarlo a una cámara todavía con menos importancia, o a buscar fórmulas, como en Suiza, de colaboración entre dos instituciones, porque una dialéctica entre un órgano que representa de facto el interés de los entes territoriales y el que no lo representa existiría siempre. Y la otra opción es reformar el Senado, para que no suceda esto, y ahí está el modelo alemán, donde el Bundesrat es una conferencia de presidentes, pero de participación con el Bund, de iniciativas legislativas. Y la conferencia de presidentes de temas políticos.

Son dos opciones diferentes. A ver qué se quiere hacer, y, en función de lo que sea el Senado, habrá una conferencia de presidentes u otra. Y dinámicas distintas. Porque el papel que tiene una conferencia de presidentes, es uno u otro en función de cuál es la configuración que se da al Senado. No es lo mismo la conferencia de presidentes en Alemania, con el Senado, con el Bundesrat alemán, que el enorme peso que tiene la conferencia de presidentes

en Austria o en Suiza donde -eso está escrito por la propia doctrina austríaca-, es un sitio donde se empieza y se acaba hoy día una carrera política, porque es mucho más ágil, mucho más eficaz y mucho más efectivo tener una vía de participación a través de la conferencia de presidentes, con todo lo que ello acarrea.

Y nuestro Senado hoy por hoy, es más parecido al austríaco y al suizo, en cuanto a debilidad, como mecanismo de participación, que al Bundesrat alemán. Son dinámicas intergubernamentales distintas, y para mí es la pregunta del millón. Yo he ofrecido alternativas de Derecho comparado, y por eso he señalado en la valoración final que hacía que la conferencia de presidentes aparece acompañada de otros debates, y uno de ellos es la configuración del Senado. Ese órgano será una u otra cosa en función de qué se decida hacer con esta segunda cámara.

Y con relación a lo que decía José María Vidal, que él es el gran conocedor de primera mano de toda esta materia, yo estoy de acuerdo en muchas cosas que ha dicho, y especialmente hay tres:

En el tema de la cooperación horizontal, muchas veces hemos dicho que en el derecho comparado la colaboración vertical se desarrolla aparte de la horizontal, y yo no sé si tendríamos que empezar a decir que igual la colaboración horizontal en España se desarrolla a partir de la vertical, en función de las prácticas cooperativas que explicas. Porque, realmente, si el papel del Estado es estar ahí, porque ése es el canal, y la conferencia sectorial es vertical y se limita a convocar, pero dice “repartíos las cosas como entendáis mejor vosotras”, pues, realmente, de facto, sí que hay una colaboración horizontal a través de la vertical, o materialmente horizontal, formalmente vertical, que impide ver ese elemento de horizontalidad, que es más visible por los que asistís allí.

Y eso me parece muy interesante: el tema de la colaboración horizontal a través de la vertical, porque siempre escribimos que solamente hay colaboración entre todas las comunidades autónomas con la presencia del Estado en una conferencia sectorial, pero quizá habría que decir cuál es el papel del Estado en esa conferencia sectorial, porque igual está ahí porque le toca convocar, porque está la 30/92, porque está en su reglamento interno, pero es un foro donde se ponen de acuerdo entre ellas solas y el Estado es un convidado, no de piedra pero innecesario para eso.

Entonces, yo creo que eso también debería valorarse, y, bueno, nos has dado una idea yo creo que también buena para el proyecto. Sobre todo por lo que has dicho en materia europea, que se ve clarísimamente si los consejeros tienen que fijar una posición común y además el Estado desaparece, si eso se produce en más casos en las conferencias sectoriales, si realmente sentís ese papel y lo percibís así. Esto es una idea muy interesante.

Otra idea muy interesante me parece la que has apuntado de la colaboración transfronteriza, porque estamos en un mundo global, y tan necesario es suscribir un convenio de asistencia sanitaria con Aragón como en materia cultural con el Rosellón-Languedoc; y en materia de articulación jurídica, o de deferencia institucional, tampoco son normales cosas que están pasando que, por ejemplo, tengáis noticia de determinados convenios de cooperación transfronteriza por páginas web que aparecen en esos países más que por las propias comunidades autónomas. La cultura de la colaboración empieza también por la lealtad institucional, o la deferencia institucional, si se prefiere: y este tipo de pactos igual sí que sería bueno también, como sucede en Austria, o como sucede en Suiza, comunicarlos por deferencia al poder central y evitar también problemas.

Un tema muy interesante, y que comparto, lógicamente, porque es el debate que está abierto, es el que apuntabas: el binomio bilateralidad-

multilateralidad, si estos estatutos de autonomía abren una nueva dinámica en relación a la bilateralidad. Yo no sé si van a cambiar tanto las cosas, sinceramente, o ha sido hacer artículos muy largos, que dan una imagen muy desproporcionada de las funciones que tiene la bilateralidad, pero, en cualquier caso, ahí está el escenario abierto; si, en función de esta nueva dinámica y de dinámicas políticas, esto cómo va a repercutir en la colaboración multilateral, que es realmente la vía general de participación, y que yo creo que ahí sí que la bilateralidad debe ser siempre un complemento necesario de la multilateralidad. Porque la multilateralidad es la visión de conjunto, la vía de participación general, huir de debates de privilegios, que solamente pueden erosionar una convivencia y un sistema cooperativo. Pero bueno, el debate está abierto, cómo va a incidir ese nuevo anclaje estatutario, y la dinámica que se genere a partir del mismo, sobre la colaboración multilateral, que es necesaria para el funcionamiento de un sistema. Porque un sistema no funciona, lógicamente, sólo con instrumentos bilaterales. Me ha parecido muy interesante todo lo que has dicho.

PRESENTADOR: Muy bien, fantástico. Tenemos que acabar ya, porque nos hemos pasado cuatro minutos del tiempo. A las cinco y media es el acto de homenaje a Giménez Abad y también el acto de entrega del premio que lleva el nombre de la fundación. Pero antes de despedirme quería felicitaros a todos por vuestra participación: creo que ha sido una sesión tremendamente interesante. Por supuesto, agradeceremos a todos por vuestra presencia aquí, y en particular a aquellos que habéis tenido un viaje muy exigente para llegar hasta Zaragoza. Yo reitero que he estado aquí algunos años y sé lo difícil que son las conexiones transversales en España, y algunas veces nos olvidamos de ello cuando se vive en Madrid, lo enormemente difícil que parece llegar de algunos puntos del Estado a otros cuando no se trata de Madrid o Barcelona.

Y, por supuesto, en el capítulo de agradecimientos, muy especialmente a María Jesús, que ha hecho realmente una síntesis yo creo que

tremendamente comprensiva, ha planteado muy bien los problemas y ha lanzado el debate en una dirección que yo creo que ha sido tremendamente fructífera para todos. Y esto, como ella misma reconoce, partiendo de una situación –decía- “*circunstancia*”. Así que, María Jesús, muchísimas gracias y enhorabuena por esta presentación.

Y antes de irme, por supuesto, agradecer también la hospitalidad de la Fundación Giménez Abad. No está aquí ahora mismo José Tudela como representante de la fundación, pero vaya por delante nuestro agradecimiento, el agradecimiento del centro por la hospitalidad que, como siempre, ha sido fantástica.

Nada más por mi parte, y ahora nos ponemos en manos del Parlamento, de la agenda del Parlamento, para los actos que vienen a continuación. Gracias.

Zaragoza, 5 de mayo de 2006.