

# A COOPERACIÓN INTERGOBERNAMENTAL NO ESTADO AUTONÓMICO



# A COOPERACIÓN INTERGOBERNAMENTAL NO ESTADO AUTONÓMICO

Sandra León-Alfonso  
Mónica Ferrín

**Escola Galega de Administración Pública**  
Santiago de Compostela, 2009

**Edita:**

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)  
Rúa de Madrid, 2 – 4, Polígono das Fontiñas  
15707 Santiago de Compostela

**Autoras:**

Sandra León-Alfonso  
Mónica Ferrín

**Tradución:**

Ramiro Combo

**Deseño e maquetación:**

Krissola Diseño, S.L.

**Imprime:**

Ofelmaga, S.L.

**ISBN:**

C 1850-2009

**Depósito legal:**

978-84-453-4813-0



# ÍNDICE

<b>Índice</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>23</b>
1.1 As ineficiencias xeradas nas relacións intergubernamentais	26
1.2 O caso español	28
1.3 Organización do informe	28
<b>2. As relacións intergubernamentais en España</b>	<b>31</b>
2.1 Coordinación, cooperación e colaboración intergubernamental	33
2.2 As conferencias sectoriais	35
2.3 As comisións bilaterais de cooperación	43
2.4 Os convenios de colaboración	44
2.4.1 Os convenios de colaboración vertical	44
2.4.2 Os convenios de colaboración horizontal	46
2.5 Os plans e programas conxuntos	48
2.6 A Conferencia de Presidentes	48
2.7 Os mecanismos informais de cooperación	49
2.8 O conflito nas relacións intergubernamentais	49
2.9 Consideracións finais	52
<b>3. Hipóteses</b>	<b>53</b>
3.1 As variables dependentes	55
3.2 Hipóteses	57

3.3 A variación da cooperación entre conferencias sectoriais	58
3.3.1 Factores que inciden sobre os incentivos dos actores	58
a. A asignación de fondos	58
b. A distribución de competencias	58
c. A competición interpartidista	59
d. Disciplina de partido	60
e. Interese partidista vs. interese territorial do Goberno autonómico	61
3.3.2 Factores que non inciden sobre os incentivos dos actores	62
a. Grao de institucionalización	62
b. Materia	63
3.4 A variación da cooperación entre comunidades autónomas	63
a. O grao de dependencia das transferencias do Goberno central	63
b. O nivel de competencias adquirido	64
c. A competición interpartidista	64
d. A relación de forzas entre Comunidade Autónoma e Goberno central	64
3.5 A variación da cooperación ao longo do tempo	65
<b>4. Metodoloxía</b>	<b>69</b>
4.1 Selección do obxecto de estudo	71
4.1.1 A realización de entrevistas exploratorias	71
4.1.2 A selección das conferencias sectoriais	72
4.2 A selección dos entrevistados e a realización das entrevistas	76
4.3 Técnica de investigación: a entrevista en profundidade	80
4.4 O deseño do cuestionario	80
4.5 A análise das entrevistas	82
<b>5. A análise descritiva</b>	<b>83</b>
5.1 A valoración das conferencias sectoriais	86
5.1.1 Valoración das conferencias sectoriais segundo a conferencia sectorial á que pertence o entrevistado	89
5.1.2 Valoración das conferencias sectoriais segundo o nivel de goberno ao que pertence o entrevistado	91
5.1.3 Valoración das conferencias sectoriais segundo o tipo de comunidades autónomas ao que pertence o entrevistado	93
5.1.4 Valoración das conferencias sectoriais segundo o perfil dos entrevistados	94
5.1.5 Valoración das conferencias sectoriais segundo a afiliación política dos entrevistados	96
5.2 Os contidos das conferencias sectoriais	97
5.2.1 A asignación de fondos nas conferencias sectoriais	98
5.2.2 O carácter consultivo das conferencias sectoriais	101
5.2.3 A discusión de normas comunitarias nas conferencias sectoriais	102
5.2.4 A discusión de normas estatais nas conferencias sectoriais	103
5.2.5 As materias obxecto de debate nas conferencias sectoriais	104

5.3	A organización e estrutura das conferencias sectoriais	106
5.3.1	A institucionalización das conferencias sectoriais	107
5.3.2	O regulamento das conferencias sectoriais	109
5.3.3	Os órganos de primeiro nivel	110
5.3.4	Os órganos de segundo nivel	110
5.3.5	O procedemento de decisión das conferencias sectoriais	113
5.4	O proceso de negociación das conferencias sectoriais	116
5.4.1	Principais características do proceso de negociación: competición interpartidista, aliñación partidista e interese territorial	116
5.4.1.1	A aliñación partidista nas conferencias sectoriais	117
5.4.1.2	A competición interpartidista nas conferencias sectoriais	118
5.4.1.3	A disciplina de partido nas conferencias sectoriais	119
5.4.1.4	A defensa dos intereses das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais	121
5.4.1.5	As características do proceso de negociación nas diferentes conferencias sectoriais	121
5.4.2	O tipo de relacións existentes nas negociacións das conferencias sectoriais	122
5.4.2.1	As reunións previas á celebración das conferencias sectoriais	123
5.4.2.2	As relacións bilaterais nas conferencias sectoriais	125
5.4.2.3	As relacións horizontais nas conferencias sectoriais	127
5.4.2.4	As relacións informais nas conferencias sectoriais	129
5.4.2.5	As relacións verticais nas conferencias sectoriais	130
5.4.3	Outros aspectos das negociacións nas conferencias sectoriais	131
5.4.3.1	A participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais	131
5.4.3.2	A toma de decisións dentro das conferencias sectoriais	133
5.4.3.3	A difusión de prácticas nas conferencias sectoriais	134
5.4.4	As dinámicas de negociación: conflito ou consenso	135
5.5	Os resultados das conferencias sectoriais: acordos de cooperación e coordinación	138
5.5.1	Os acordos das conferencias sectoriais	138
5.5.2	A coordinación dentro das conferencias sectoriais	142
5.6	As características e o papel dos actores nas conferencias sectoriais	144
5.6.1	As comunidades autónomas nas conferencias sectoriais	146
5.6.2	O Goberno central nas conferencias sectoriais	150
5.6.3	As comunidades autónomas e o Goberno central nas conferencias sectoriais	153
5.6.4	Os partidos políticos nas conferencias sectoriais	158
5.6.5	A participación de actores do sector nas conferencias sectoriais	161
5.6.6	A personalidade dos actores implicados nas conferencias sectoriais	161
5.7	Outras conferencias sectoriais	162
5.8	Outros mecanismos de cooperación	163
5.8.1	Outros mecanismos de cooperación	163
5.8.2	A Conferencia de Presidentes	167
5.8.3	O Senado	167
5.9	Conclusións	168



<b>6. Os factores explicativos da cooperación intergubernamental</b>	<b>173</b>
6.1 A variación nos niveis de cooperación e coordinación. Unha primeira aproximación	176
6.1.1 A cooperación	176
6.1.2 A coordinación	180
6.1.3 As variables intermedias da cooperación: proceso de negociación e funcionamento da conferencia sectorial	183
6.1.3.1 Os factores que teñen un impacto sobre o proceso de negociación nas conferencias sectoriais	183
6.1.3.2 Os factores que teñen un impacto sobre o funcionamento das conferencias sectoriais	184
6.1.4 Os factores relevantes	185
6.2 A explicación da variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais	189
6.2.1 O repartimento de fondos	191
6.2.2 A distribución de competencias	200
6.2.3 A competición interpartidista	207
6.2.4 O nivel de institucionalización	211
6.2.4.1 O grao de institucionalización xeral	213
6.2.4.2 O regulamento das conferencias sectoriais	214
6.2.4.3 Os órganos de segundo nivel	216
6.2.4.4 O procedemento de decisión	221
6.2.5 As materias tratadas nas conferencias sectoriais	223
6.2.5.1 As materias que facilitan o logro de acordos: os problemas, as materias técnicas e o tratamento de normas comunitarias	228
a. Problemas	228
b. Materia técnica	231
c. O tratamento de normas comunitarias	232
6.2.5.2 As materias que dificultan o logro de acordos: as materias políticas e as normas estatais	234
a. Materias políticas	234
b. O tratamento de normas estatais	236
6.2.5.3 As materias que teñen efectos ambivalentes sobre o logro de acordos: as materias sectoriais e as materias territoriais	237
a. Materia sectorial	237
b. Materia territorial	239
6.2.6 Conclusións xerais	241
6.3 A variación nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas	245
6.3.1 A variable dependente	245
6.3.2 A relación entre participación na conferencia sectorial, cooperación bilateral e conflictividade lexislativa	247

6.3.3	As hipóteses sobre a variación na cooperación entre comunidades autónomas	253
6.3.3.1	O grao de dependencia das comunidades autónomas das transferencias do Goberno central	253
6.3.3.2	O nivel de competencias adquiridas	257
6.3.3.3	A competición interpartidista	262
6.3.3.4	A relación de forzas	265
6.3.4	Conclusións	273
6.4	A explicación da variación nos niveis de cooperación e coordinación ao longo do tempo	276
6.4.1	A variable dependente	276
6.4.1.1	A variación na cooperación ao longo do tempo	276
6.4.1.2	A variación da cooperación ao longo do tempo por conferencias sectoriais	277
6.4.2	A variación ao longo do tempo dos factores explicativos da cooperación intergubernamental	283
6.4.2.1	A territorialización de subvencións nas conferencias sectoriais	283
6.4.2.2	O nivel de competencias adquiridas das comunidades autónomas	285
6.4.2.3	Os factores políticos	286
a.	A competición interpartidista	287
b.	A disciplina de partido	289
c.	O predominio do interese territorial	291
6.4.3	O nivel de institucionalización das conferencias sectoriais	293
6.4.4	Conclusións	298
<b>7.</b>	<b>Valoracións prescritivas</b>	<b>301</b>
7.1	Valoracións prescritivas sobre principios xerais	304
7.1.1	Coordinación	304
7.1.2	O Goberno central	307
7.1.3	Competición interpartidista	308
7.1.4	Interese territorial	310
7.1.5	Partidos políticos	311
7.1.6	Difusión	312
7.1.7	Relacións bilaterais	313
7.1.8	Relacións horizontais	315
7.1.9	Voz-participación	316
7.1.10	Senado	318
7.1.10	Financiamento autonómico	319
7.2	Valoracións prescritivas-propostas concretas	320
7.2.1	Órganos de segundo nivel	320
7.2.2	Procedemento de decisión e aplicación de acordos	321
7.2.3	Institucionalización	325
7.2.4	Institucionalización-transparencia informativa	327
7.3	Conclusións	327

<b>8. Conclusiones</b>	<b>331</b>
8.1 Resumen de resultados	333
8.2 Contribuciones	335
8.3 Proposta de reformas para impulsar a cooperación intergubernamental	337
<b>Bibliografía</b>	<b>343</b>
<b>Anexos</b>	<b>347</b>

# ÍNDICE DE TÁBOAS

Táboa 2.1 Conferencias sectoriais constituídas ou que está previsto que se constitúan	37
Táboa 2.2 Media anual de reunións por conferencias sectoriais e período	40
Táboa 2.3 Detalles dos convenios subscritos entre as comunidades autónomas (2001-2006)	47
Táboa 3.1 Factores que inciden sobre os incentivos dos actores-Variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais	62
Táboa 3.2 Factores que non inciden sobre os incentivos dos actores-Variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais	63
Táboa 3.3 Factores que explican a variación nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas	65
Táboa 3.4 A variación da cooperación ao longo do tempo	67
Táboa 4.1 Número de entrevistados por conferencia sectorial	76
Táboa 4.2 Participantes das conferencias sectoriais segundo o nivel de goberno	77
Táboa 4.3 Número de entrevistados por comunidade autónoma	77
Táboa 4.4 Número de entrevistados por período	78
Táboa 4.5 Número de entrevistados por perfil	78
Táboa 4.6 Número de entrevistados por categoría	79
Táboa 4.7 Número de entrevistados en cada conferencia sectorial, por categoría	79
Táboa 4.8 Número de entrevistados segundo tipo de comunidade autónoma e afiliación partidista	80
Táboa 5.1 Valoracións das conferencias sectoriais	88
Táboa 5.2 Valoracións positivas e negativas das conferencias sectoriais	88
Táboa 5.3 Primeiras valoracións segundo conferencias sectoriais	89
Táboa 5.4 Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo conferencias sectoriais	89



Táboa 5.5 Valoracións negativas e positivas segundo conferencias sectoriais	91
Táboa 5.6 Primeiras valoracións segundo o nivel de goberno	91
Táboa 5.7 Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo o nivel de goberno	92
Táboa 5.8 Valoracións negativas e positivas segundo o nivel de goberno	92
Táboa 5.9 Primeiras valoracións segundo o tipo de comunidades autónomas	93
Táboa 5.10 Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo o tipo de comunidades autónomas	94
Táboa 5.11 Valoracións negativas e positivas segundo o nivel de goberno	94
Táboa 5.12 Primeiras valoracións segundo o perfil do entrevistado	95
Táboa 5.13 Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo o perfil do entrevistado	95
Táboa 5.14 Valoracións negativas e positivas segundo o perfil do entrevistado	95
Táboa 5.15 Primeiras valoracións segundo a afiliación política dos entrevistados	96
Táboa 5.16 Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo a afiliación política dos entrevistados	96
Táboa 5.17 Valoracións negativas e positivas segundo a afiliación política dos entrevistados	97
Táboa 5.18 Os contidos das conferencias sectoriais	98
Táboa 5.19 Os contidos segundo as diferentes conferencias sectoriais (1)	103
Táboa 5.20 Os contidos segundo as diferentes conferencias sectoriais (2)	105
Táboa 5.21 A organización e estrutura das conferencias sectoriais	107
Táboa 5.22 Características das conferencias sectoriais segundo os entrevistados	108
Táboa 5.23 A institucionalización e regulamentación segundo as diferentes conferencias sectoriais	110
Táboa 5.24 Os órganos de segundo nivel por conferencias sectoriais	113
Táboa 5.25 O procedemento de decisión segundo as diferentes conferencias sectoriais	116
Táboa 5.26 As principais características do proceso de negociación	117
Táboa 5.27 O grao de politización das conferencias sectoriais	119
Táboa 5.28 A disciplina de partido nas conferencias sectoriais, segundo o perfil dos entrevistados	120
Táboa 5.29 As características do proceso de negociación por conferencias sectoriais	122
Táboa 5.30 As reunións previas ás negociacións das conferencias sectoriais	123
Táboa 5.31 As relacións bilaterais nas negociacións das conferencias sectoriais	125
Táboa 5.32 As relacións horizontais nas negociacións das conferencias sectoriais	127
Táboa 5.33 As relacións horizontais segundo o nivel de goberno	129
Táboa 5.34 As relacións informais nas negociacións das conferencias sectoriais	129
Táboa 5.35 As relacións verticais nas negociacións das conferencias sectoriais	130
Táboa 5.36 Outro tipo de aspectos nas negociacións das conferencias sectoriais	131
Táboa 5.37 A valoración das oportunidades de participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais	133
Táboa 5.38 A difusión de prácticas segundo as diferentes conferencias sectoriais	134
Táboa 5.39 A existencia de conflito nas conferencias sectoriais	135
Táboa 5.40 Conflito nas conferencias sectoriais	138



Táboa 5.41 Os acordos nas conferencias sectoriais	140
Táboa 5.42 Os acordos segundo as diferentes conferencias sectoriais	141
Táboa 5.43 Coordinación nas conferencias sectoriais	142
Táboa 5.44 A valoración da coordinación segundo os perfís dos entrevistados	144
Táboa 5.45 Os actores participantes nas conferencias sectoriais	146
Táboa 5.46 A importancia das comunidades autónomas nas diferentes conferencias sectoriais	148
Táboa 5.47 As características do Goberno central	150
Táboa 5.48 As características do Goberno central segundo os perfís dos entrevistados	153
Táboa 5.49 As características dos actores participantes nas conferencias sectoriais	154
Táboa 5.50 As características dos partidos políticos nas conferencias sectoriais	159
Táboa 5.51 A participación de actores do sector nas conferencias sectoriais	161
Táboa 5.52 As valoracións doutras conferencias sectoriais	162
Táboa 5.53 A existencia doutros mecanismos de cooperación	163
Táboa 5.54 A Conferencia de Presidentes	167
Táboa 6.1 Os efectos do tipo de materia tratada na conferencia sectorial sobre a cooperación	177
Táboa 6.2 Os efectos da institucionalización sobre a cooperación	177
Táboa 6.3 Os efectos das características do proceso sobre a cooperación	178
Táboa 6.4 Os efectos da repartición de fondos sobre a cooperación	178
Táboa 6.5 Os efectos dos factores políticos sobre a cooperación	179
Táboa 6.6 Os efectos da distribución de competencias sobre a cooperación	179
Táboa 6.7 O efecto dos actores e as súas características sobre a cooperación	180
Táboa 6.8 Os efectos do tipo de materia sobre a coordinación	181
Táboa 6.9 O efecto do funcionamento da conferencia sectorial doutros mecanismos de cooperación sobre a coordinación	181
Táboa 6.10 O efecto dos factores relacionados coa institucionalización sobre a coordinación	181
Táboa 6.11 O efecto da repartición de fondos sobre a coordinación	182
Táboa 6.12 O efecto dos factores políticos sobre a coordinación	182
Táboa 6.13 O efecto da distribución de competencias sobre a coordinación	182
Táboa 6.14 O efecto das características dos actores sobre a coordinación	183
Táboa 6.15 Os factores que favorecen o proceso de negociación	184
Táboa 6.16 Os factores que dificultan o proceso de negociación	184
Táboa 6.17 Os factores que promoven o funcionamento das conferencias sectoriais	185
Táboa 6.18 Os factores que dificultan o funcionamento das conferencias sectoriais	185
Táboa 6.19 Os factores que afectan ao funcionamento das conferencias sectoriais	185
Táboa 6.20 A variabilidade nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais	189
Táboa 6.21 A territorialización das subvencións por medio das conferencias sectoriais	192
Táboa 6.22 A repartición de fondos nas diferentes conferencias sectoriais	193
Táboa 6.23 O efecto da repartición de fondos sobre a cooperación	194
Táboa 6.24 Número de impugnacións en cada un dos sectores (1980-2006)	201
Táboa 6.25 O efecto da distribución de competencias sobre a cooperación	202

Táboa 6.26 Os efectos da distribución de competencias sobre o conflito	206
Táboa 6.27 Competición interpartidista e aliñación partidista nas conferencias sectoriais	208
Táboa 6.28 Os efectos da competición interpartidista sobre a cooperación	209
Táboa 6.29 Os efectos da competición interpartidista sobre outras variables	210
Táboa 6.30 O número de reunións das conferencias sectoriais nos anos 1981-2007	212
Táboa 6.31 O grao de institucionalización global das conferencias sectoriais	213
Táboa 6.32 O regulamento nas conferencias sectoriais	214
Táboa 6.33 Os efectos do regulamento sobre o funcionamento e o proceso de negociación	214
Táboa 6.34 Os órganos de segundo nivel segundo a conferencia sectorial	216
Táboa 6.35 O efecto dos órganos de segundo nivel sobre a cooperación	217
Táboa 6.36 Os efectos positivos dos órganos de segundo nivel sobre o funcionamento e a negociación	220
Táboa 6.37 O procedemento de decisión nas conferencias sectoriais	221
Táboa 6.38 Os efectos do procedemento de decisión sobre a cooperación	221
Táboa 6.39 As materias tratadas nas conferencias sectoriais (2001-2007)	224
Táboa 6.40 As materias tratadas nas conferencias sectoriais	227
Táboa 6.41 O tipo de materia tratado nas conferencias sectoriais	228
Táboa 6.42 O efecto das materias-problema sobre a cooperación	228
Táboa 6.43 O efecto das materias técnicas sobre a cooperación	231
Táboa 6.44 O efecto das normas comunitarias sobre a cooperación	232
Táboa 6.45 O efecto das materias políticas sobre a cooperación	234
Táboa 6.46 O efecto das materias sobre a cooperación	237
Táboa 6.47 O efecto dos factores explicativos sobre a cooperación: hipóteses e evidencia empírica	242
Táboa 6.48 Os factores explicativos e o seu peso nas conferencias sectoriais	243
Táboa 6.49 A variabilidade nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas	245
Táboa 6.50 As comunidades autónomas absentistas segundo os entrevistados	246
Táboa 6.51 As diferenzas entre comunidades autónomas no uso de outros mecanismos de cooperación	248
Táboa 6.52 A conflitividade entre Goberno central e comunidades autónomas (1980-2006)	251
Táboa 6.53 As comunidades autónomas conflitivas segundo os entrevistados	253
Táboa 6.54 A variabilidade nos niveis de cooperación das comunidades autónomas segundo o grao de dependencia das transferencias do Goberno central	254
Táboa 6.55 Subvencións territorializadas nas conferencias sectoriais por comunidade autónoma	254
Táboa 6.56 As asistencia das comunidades autónomas ás diferentes conferencias sectoriais	255
Táboa 6.57 A valoración das conferencias sectoriais segundo o grao de dependencia das transferencias do Goberno central	256
Táboa 6.58 Outros mecanismos de cooperación e conflitividade, segundo o grao de dependencia das transferencias do Goberno central	256
Táboa 6.59 Cronoloxía das principais transferencias sobre o gasto ás comunidades autónomas	258



Táboa 6.60 A variabilidade nos niveis de cooperación segundo o grao de descentralización de competencias	258
Táboa 6.61 O número de ausencias por conferencia sectorial	259
Táboa 6.62 Outros mecanismos de cooperación e conflictividade segundo o grao de descentralización de competencias	262
Táboa 6.63 As ausencias das comunidades autónomas segundo o tipo de partido	263
Táboa 6.64 A importancia das comunidades autónomas segundo os entrevistados	266
Táboa 6.65 As ausencias das comunidades autónomas segundo a súa capacidade de negociación nas conferencias sectoriais	267
Táboa 6.66 A variabilidade nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas	267
Táboa 6.67 A variabilidade na cooperación ao longo do tempo	277
Táboa 6.68 As valoracións dos entrevistados por conferencia sectorial e período	278
Táboa 6.69 As variacións no funcionamento das conferencias sectoriais	280
Táboa 6.70 Subvencións territorializadas nas conferencias sectoriais (2001-2004)	284
Táboa 6.71 A territorialización de subvencións nas conferencias sectoriais	284
Táboa 6.72 Número de acordos asociados a fondos por conferencia sectorial	284
Táboa 6.73 Os efectos da repartición de fondos segundo o período	284
Táboa 6.74 A variación nos niveis de cooperación ao longo do tempo	286
Táboa 6.75 O nivel de politización das conferencias sectoriais por período	287
Táboa 6.76 A variación nos niveis de competición interpartidista por período	287
Táboa 6.77 A disciplina de partido por lexislaturas	289
Táboa 6.78 Os efectos da disciplina de partido sobre a cooperación ao longo do tempo	289
Táboa 6.79 O interese territorial ao longo do tempo	292
Táboa 6.80 As variacións no nivel de institucionalización ao longo do tempo	293
Táboa 6.81 A variación no nivel de institucionalización ao longo do tempo, por conferencia sectorial	297
Táboa 6.82 A variación dos órganos de segundo nivel ao longo do tempo	297
Táboa 6.83 A variación dos órganos de segundo nivel ao longo do tempo, por conferencia sectorial	298
Táboa 7.1 Resumo das valoracións prescritivas segundo frecuencia e tipo	329



# ÍNDICE DE CADROS

Cadro 4.1 Características das conferencias sectoriais obxecto de estudo	75
Cadro 5.1 Códigos referidos á valoración das conferencias sectoriais	86
Cadro 5.2 Códigos referidos aos contidos das conferencias sectoriais	97
Cadro 5.3 Códigos referidos á organización e estrutura das conferencias sectoriais	106
Cadro 5.4 Códigos referidos ás características do proceso de negociación	116
Cadro 5.5 Códigos referidos ás relacións das conferencias sectoriais	122
Cadro 5.6 Códigos referidos a outros aspectos das negociacións	131
Cadro 5.7 Códigos referidos ás dinámicas de conflito ou consenso nas negociacións	135
Cadro 5.8 Códigos referidos aos acordos de cooperación e á coordinación	138
Cadro 5.9 Códigos referidos ás características e o papel dos actores	144
Cadro 5.10 Códigos referidos a outras conferencias sectoriais	162
Cadro 5.11 Códigos referidos a outros mecanismos de cooperación	163
Cadro 5.12 Códigos referidos á Conferencia de Presidentes	167
Cadro 5.13 Códigos referidos ao Senado	167
Cadro 6.1 Cadro resumo dos factores relevantes na explicación das variables dependentes	188
Cadro 6.2 A configuración das competencias nas conferencias sectoriais	200



# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1 As reunións celebradas nas conferencias sectoriais (1981-2007)	41
Gráfico 2.2 O número de reunións das comisións bilaterais (1984-2005)	43
Gráfico 2.3 Convenios de colaboración no período 1984-2006	45
Gráfico 2.4 Convenios horizontais e convenios verticais (1996-2006)	46
Gráfico 2.5 O conflito nas relacións intergubernamentais (1980-2007)	50
Gráfico 2.6 A conflitividade nas diferentes lexislaturas (1979-2008)	51
Gráfico 2.7 A conflitividade das comunidades autónomas (1980-2006)	51
Gráfico 6.1 O número de acordos asociados a fondos por materias	191
Gráfico 6.2 A relación entre politización e cooperación nas conferencias sectoriais	208
Gráfico 6.3 As materias tratadas na Conferencia Sectorial de Agricultura	225
Gráfico 6.4 As materias tratadas no Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	225
Gráfico 6.5 As materias tratadas na Conferencia Sectorial de Educación	226
Gráfico 6.6 As materias tratadas na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	226
Gráfico 6.7 Ausencias das comunidades autónomas (2001-2002) e convenios de colaboración subscritos (2002-2006) por comunidades autónomas	249
Gráfico 6.8 Ausencias das CCSS (2001-2002) e número de convocatorias de comisións mixtas (1983-2005) por comunidades autónomas	250
Gráfico 6.9 Ausencias das comunidades autónomas (2001-2002) e conflitividade (1980-2006)	252
Gráfico 6.10 A relación entre cooperación, politización, disciplina de partido e interese territorial ao longo do tempo	293
Gráfico 6.11 A evolución do número de reunións das conferencias sectoriais ao longo do tempo	294
Gráfico 6.12 O número de reunións por conferencia sectorial (1981-2007)	296





# ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1 Os factores explicativos da cooperación	56
Figura 6.1 A variabilidade nos niveis de cooperación das conferencias sectoriais	190
Figura 6.2 O nivel de cooperación e as subvencións territorializadas en conferencia sectorial	193
Figura 6.3 A relación entre a distribución de competencias e a cooperación	200
Figura 6.4 A relación entre o número de acordos e o número de reunións	212
Figura 6.5 A variabilidade nos niveis de cooperación das comunidades autónomas	246
Figura 6.6 A variabilidade nos niveis de cooperación ao longo do tempo	277
Figura 6.7 A variación na cooperación ao longo do tempo nas diferentes conferencias sectoriais	283



# 1. INTRODUCCIÓN



Os problemas vinculados á toma de decisións conxunta entre distintos niveis de goberno cuestionan os beneficios tradicionalmente atribuídos á descentralización do poder en termos de eficiencia asignativa e produtiva. As ineficiencias poden aparecer en modelos de relacións intergubernamentais totalmente opostos. Nas fórmulas rixidas e complexas que obrigan á cooperación, existe o risco de que desamboquen nunha parálise institucional (a chamada *trampa das decisións conxuntas* formulada por Scharpf [1976, 1988]), mentres que, alí onde as relacións entre distintos niveis de goberno non son obrigatorias, as ineficiencias nacen do solapamento de funcións entre distintas administracións e da descoordinación nas actuacións. Ademais, en todos os casos, o impulso das relacións intergubernamentais pode supoñer en certa medida un déficit democrático, pois incrementan o peso dos executivos, en detrimento dos parlamentos estatais e subnacionais.

Todas estas consideracións levan a preguntarse o seguinte: ¿son estas ineficiencias inevitables e representan o prezo que hai que pagar nun sistema descentralizado? ¿É posible establecer fórmulas que manteñan un equilibrio entre os riscos do bloqueo institucional e a debilidade dun sistema cuxo funcionamento depende da vontade das partes? Se a cooperación non é obrigatoria para os actores que participan nela, entón: ¿cales son os factores que xeran unha estrutura de incentivos que favorece a cooperación?

Este traballo trata de responder a estas preguntas mediante a análise dos mecanismos de cooperación e coordinación intergubernamental no Estado autonómico. As conferencias sectoriais son o instrumento de cooperación básico entre o Goberno central e as comunidades autónomas e, por tanto, a pregunta de investigación concéntrase en torno aos factores explicativos do funcionamento da coordinación intergubernamental nestes órganos: *¿Que factores explican que exista maior ou menor cooperación nas conferencias sectoriais?*

Por cooperación intergubernamental enténdese a sinatura de acordos de natureza multilateral polos que o Goberno central e as comunidades autónomas se obrigan a actuar na formulación e provisión dunha determinada política pública, segundo o estipulado por aqueles. Neste estudo, os actores na cooperación –cada goberno autonómico e o Goberno central– concíbense como racionais e unita-

rios. O obxectivo da análise é entender as súas actuacións tendo en conta os custos e beneficios asociados a cada unha delas, é dicir, trátase de entender cando gañan e perden as comunidades autónomas e o Goberno central –e en que termos– cando deciden cooperar ou non facelo. Desde este enfoque elabórase un conxunto de hipóteses sobre as causas que explican a variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais, entre comunidades autónomas e ao longo do tempo. Os datos utilizados proveñen fundamentalmente de dúas fontes: os publicados polo Ministerio de Administracións Públicas e, sobre todo, a realización de 82 entrevistas en profundidade a representantes das administracións autonómicas e central que participaron nas conferencias sectoriais en distintos momentos.

## 1.1 As ineficiencias xeradas nas relacións intergubernamentais

A unanimidade como regra de decisión na formulación e implementación de políticas entre distintos niveis de goberno outorga capacidade de veto a cada un dos actores que participa. Isto pode dar lugar a unha esclerose institucional, é dicir, á imposibilidade de adopción de novas políticas. Cando un dos actores percibe que unha modificación das políticas existentes ten un impacto negativo na súa xurisdición, oponse ao cambio, o que paraliza o proceso de toma de decisións ou leva a adoptar compromisos baseados nun mínimo común denominador. Este é o modelo da *trampa das decisións conxuntas*, creado por Scharpf. As previsións que se derivan deste modelo son pesimistas: nun contorno cambiante, e ante a incapacidade de adaptación das políticas, a calidade destas empeora debido ao desaxuste cada vez maior entre elas e as necesidades do contorno. O modelo recibe apoio empírico dos casos de Alemaña e a Unión Europea, dous sistemas multinivel onde se producen procesos de toma de decisión conxunta entre distintos niveis de goberno. Por exemplo, en Alemaña, os *länder* e o Goberno federal deben decidir conxuntamente sobre o financiamento e a implementación de determinadas áreas de políticas públicas, e as decisións sobre competencias concorrentes requiren unanimidade. O modelo da *trampa das decisións conxuntas* ten un amplo poder explicativo das relacións intergubernamentais entre os *länder* e a federación.

A publicación do modelo de Scharpf dá lugar á aparición de estudos que investigan os factores que permiten superar a esclerose institucional derivada da trampa das decisións conxuntas, aínda que en moitos casos nos sistemas estudados non se dan as condicións concretas do modelo de Scharpf. Un dos factores máis mencionados é a utilización de órganos técnicos para desbloquear os temas sobre os que os acordos parecen imposibles. Por exemplo, Peters (1997) analiza o proceso de toma de decisións na Unión Europea e identifica dúas características que permiten sortear o bloqueo unilateral das decisións por parte dalgún dos actores. A primeira é a repetición das negociacións, como forma de previr a paralización do proceso de toma de decisións, pois os actores tenden a moderar as súas posicións (neste sentido, o argumento é similar ao de Axelrod [1984], quen afirma que, nun contexto de teoría de xogos, tenderá a haber cooperación se o xogo se repite no tempo). A segunda é a división dos procesos de decisión en áreas especializadas de alto contido técnico. Estas áreas son menos permeables á “*high politics*” e, por tanto, facilitan o acordo ou evitan que se produzan resultados subóptimos. Noutro artigo, Roberge (2005) argumenta de forma similar que a trampa das decisións conxuntas pode ser superada cando os temas sobre os que hai que decidir se trasladan a órganos de decisións de nivel inferior. É dicir, trátase de despolítizar os temas nos que pode darse un bloqueo institucional mediante a súa discusión en órganos de natureza técnica. O exemplo que utiliza para ilustrar este argumento é a integración dos servizos financeiros a nivel europeo –unha política onde existían importantes divisións entre os estados membros–. Para evitar a paralización do proceso de integración financeira creouse un órgano composto por expertos no tema (un comité de sabios) no que tivo lugar o debate sobre aplicación do Plan de Acción para os Servizos Financeiros (Financial Services Action Plan).



Por último, Blom-Hansen (1999) sinala que o bloqueo institucional non é unha característica exclusiva dos procesos de decisións conxunta en sistemas federais. No seu estudo mostra que existen países unitarios (como Francia) onde a participación de actores informais no proceso de toma de decisións tamén pode xerar un bloqueo institucional. Ademais, realiza unha análise comparada dos países escandinavos para demostrar que en procesos de decisión conxunta o consenso pode xerarse cando o Goberno central ten a opción de elaborar as políticas públicas en diferentes áreas institucionais. Ou, dito doutra maneira, isto significa que os actores subnacionais perden a súa capacidade de veto, dado que o Goberno central é capaz de crear alianzas con outros actores. Ante un bloqueo na toma de decisións, o Executivo central ameaza con decidir sobre unha determinada política pública sen contar coa aprobación dos gobernos subnacionais. Canto máis crible é esa ameaza, máis efectiva é a toma de decisións. Este argumento, máis que propoñer unha superación teórica do modelo da trampa das decisións conxuntas, está reforzando este modelo, ao demostrar que, cando un dos elementos que forman parte del (a capacidade de veto dos actores) desaparece, é posible evitar o bloqueo do proceso de toma de decisións.

Un sistema particular de relacións intergubernamentais é o de Bélxica, onde se optou por unha rixida regulación formal da cooperación intergubernamental que utiliza a obrigatoriedade para garantir os acordos entre as partes. Porén, a actual situación política do Estado belga, en serio perigo de ruptura, fai pensar que este modelo de relacións intergubernamentais non contribuíu a mellorar a articulación do sistema nin contivo as tendencias centrífugas. O sistema de relacións intergubernamentais belga diferénciase do resto pola súa elevada formalidade e polo importante peso do marco legal na súa configuración e desenvolvemento. A cooperación está regulada na Constitución (a diferenza, por exemplo, do caso español) e os acordos son instrumentos que vinculan legalmente as partes. Nalgunhas materias, os diferentes niveis de goberno están obrigados a chegar a acordos (esta foi a condición para descentralizar algunhas competencias, por exemplo). Se non se producen acordos, a competencia permanece en mans do Goberno federal. Ademais, o contido dos acordos está protexido dunha posible modificación unilateral por unha das partes. Os complexos mecanismos de regulación dos acordos de cooperación responden ao receo e desconfianza xeral sobre o intenso proceso de federalización que experimentou o país nas últimas décadas (Poirier, 2002). O obxectivo deste tipo de regulación foi evitar que se erosionen os lazos de comunicación entre as distintas administracións e que iso afectase negativamente na provisión de servizos. Non obstante, o establecemento deste complexo sistema non parece que tivese moito éxito á hora de conter as tendencias centrífugas do sistema.

Ao contrario que en Bélxica, noutras federacións como España ou Canadá o modelo de relacións intergubernamentais é moito máis flexible e os mecanismos de cooperación teñen como impulso fundamental a vontade política das partes. Isto está relacionado co feito de que na maioría das democracias parlamentarias (excepto Alemaña) as institucións que regulan a participación dos gobernos subnacionais no poder lexislativo federal (Senado) son débiles, o que supón que as relacións intergubernamentais se desenvolvan a través doutros órganos. Isto dá lugar a que as relacións entre os distintos niveis de goberno sexan moito máis fluídas e *ad hoc*, aínda que, por outro lado, o sistema tamén adoece de certa fraxilidade. É dicir, o grao de desenvolvemento das relacións intergubernamentais é variable, xa que depende en gran medida da vontade dos políticos das distintas administracións.

En definitiva, a evidencia empírica mostra que a decisión conxunta entre distintos niveis de goberno xera certas ineficiencias, independentemente de como se organice o sistema de relacións intergubernamentais. Esta investigación centrarase nos problemas asociados aos sistemas nos que a cooperación depende da vontade das partes. O obxectivo é analizar os factores que crean incentivos para que os actores cooperen cando non existe regulación que os obrigue a facelo. O caso de estudo é o sistema de relacións intergubernamentais no Estado autonómico español. En concreto, exploraranse as variables que favorecen ou dificultan a cooperación nos principais órganos de cooperación multilateral entre o Goberno central e os autonómicos: as conferencias sectoriais.



## 1.2 O caso español

En España, o modelo de relacións intergubernamentais é flexible e os mecanismos de cooperación teñen como impulso fundamental a vontade política das partes (o mesmo ocorre en Canadá, ver Cameron e Simeon, 2002). Os mecanismos de cooperación non están regulados na Constitución e os acordos non son nin obrigatorios nin vinculantes para as partes. Ao contrario que no caso alemán, os acordos non supoñen realmente a adopción dunha decisión. É dicir, as ineficiencias no caso español –ao contrario dos países nos que se detectou a trampa das decisións conxuntas– nacen precisamente da *debilidade* dos mecanismos de decisión conxunta, da súa excesiva dependencia da vontade das partes.

Os cambios recentes no Estado autonómico aumentan a complexidade no desenvolvemento das relacións intergubernamentais. Unha das características dos cambios que están tendo lugar no Estado autonómico desde o ano 2004 (ano en que se iniciaron os procesos de reformas estatutarias) é que as comunidades autónomas recolleron nos seus novos estatutos un catálogo máis amplo de competencias. Esta consolidación da descentralización incrementa a necesidade dun bo funcionamento das relacións de cooperación e coordinación entre niveis de goberno porque, a medida que os gobernos autonómicos asumen eses poderes, o sistema de relacións intergubernamentais gaña en complexidade.

A literatura sobre relacións intergubernamentais en España tradicionalmente caracterizou as relacións de cooperación intergubernamental no Estado autonómico como febles e pouco institucionalizadas, tanto as de carácter horizontal (entre comunidades autónomas) como as de natureza vertical multi-lateral (entre o Goberno central e os gobernos autonómicos). Esta xeneralización tan estendida, porén, non foi suficientemente apoiada na evidencia empírica. As análises empíricas sobre as relacións intergubernamentais no Estado autonómico son escasas, en parte debido á pouca dispoñibilidade de datos que existiu ata o momento. Isto deu lugar a que, ao longo do tempo, exista un consenso xeral –pero de fundamento incerto– sobre as graves deficiencias da cooperación en España. Un dos obxectivos desta investigación é converter este estudo nunha fonte de información indispensable para aqueles que queren aprofundar no coñecemento das conferencias sectoriais a partir da información proporcionada polos actores que participaron nelas.

## 1.3 Organización do informe

O informe está organizado en oito capítulos e un anexo. No seguinte capítulo (capítulo 2), preséntase un mapa xeral da articulación dos diferentes mecanismos de cooperación no Estado autonómico. O obxectivo é coñecer con detalle as diferentes formas de relación entre os gobernos autonómicos e a Administración central e a súa evolución ao longo do tempo.

No capítulo 3 defínese a variable dependente e preséntanse as hipóteses de traballo sobre os factores que promoven e dificultan a cooperación intergubernamental nas conferencias sectoriais. As hipóteses están clasificadas en tres grupos. No primeiro, identifícase un grupo de factores explicativos que varían entre conferencias sectoriais e a partir dos cales poden explicarse as diferenzas nos niveis de cooperación entre estes órganos. En segundo lugar, ao ter definida a cooperación como a consecución de acordos entre o Goberno central por parte de todas ou unha maioría de comunidades autónomas, elabórase un conxunto de hipóteses sobre os factores que explican que uns gobernos teñan máis incentivos para cooperar có resto. Un último grupo de hipóteses asocian a variación nos valores dos factores que teñen un impacto sobre a cooperación aos cambios nos niveis de cooperación ao longo do tempo.

O capítulo 4 contén unha descrición exhaustiva da metodoloxía utilizada para contrastar as hipóteses. Nela explícanse o procedemento de selección das conferencias sectoriais obxecto de estudo e dos



entrevistados que forman parte da mostra, o deseño do cuestionario e o procedemento de análise dos datos extraídos das entrevistas.

Os capítulos 5, 6 e 7 conteñen a análise empírica da investigación e cada un deles correspóndese cun dos tres planos desde os que se estuda a cooperación: o descritivo (capítulo 5), o explicativo (capítulo 6) e o prescritivo (capítulo 7). No capítulo 5 tratamos de proporcionar un coñecemento máis exhaustivo do funcionamento das conferencias sectoriais a partir da información proporcionada polos entrevistados sobre o funcionamento e os procesos de negociación nestes órganos. O obxectivo é, por un lado, representar a variabilidade existente na cooperación intergubernamental nas conferencias sectoriais antes de pasar á análise dos factores que explican esa variación no seguinte capítulo. A información recollida no capítulo 5 a partir das entrevistas complementa os datos do MAP (utilizados na descrición do sistema de relacións intergubernamentais no capítulo 2) e permite medir a variación existente na cooperación entre as catro conferencias sectoriais que forman parte desta análise. Por outro lado, a descrición detallada do obxecto de estudo proporcionada a partir do contido das entrevistas proporciona unha información exhaustiva sobre o funcionamento das conferencias sectoriais que contribúe a reparar a escasa dispoñibilidade de datos sobre estes órganos existente na literatura.

A análise empírica vinculada á contrastación das hipóteses preséntase no capítulo 6. A contrastación das hipóteses ao longo de todo o capítulo ten algunhas limitacións. As primeiras son o resultado da escasa dispoñibilidade de datos nalgúns das seccións (especialmente, 6.3 e 6.4). As segundas, derivadas da natureza cualitativa dos datos. Os datos dispoñibles non permiten realizar unha análise multivariante na que se mida o efecto de cada factor controlando o efecto do resto dos factores, nin tampouco o efecto sobre a cooperación da interacción de dúas variables. É necesario ter en conta estas consideracións para avaliar o alcance das conclusións extraídas da análise dos factores explicativos da cooperación. A mostra de representantes non é probabilística nin aleatoria e as análises non son estatisticamente xeneralizables a unha poboación máis ampla.

Na primeira sección deste capítulo (6.1) preséntase unha análise xeral dos principais factores explicativos da cooperación e a coordinación<sup>1</sup> a partir das relacións causais que os entrevistados establecen. Nesta primeira análise non se inclúen as citas dos entrevistados nin se explora a relación entre os factores e a variación nos niveis de cooperación nas conferencias sectoriais. Trátase de presentar de forma moi resumida o conxunto de factores que facilitan e dificultan a cooperación.

É na seguinte sección deste capítulo (6.2) onde se realiza unha análise en profundidade sobre as causas da variación na cooperación entre conferencias sectoriais. Ao principio da sección defínese a variación existente nos niveis e cooperación entre as catro conferencias obxecto de estudo: a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a de Agricultura, a de Educación e o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde. Despois vincúlase a presenza ou ausencia dos factores que favorecen ou dificultan a cooperación cos distintos niveis de cooperación existentes entre elas. Ao final da sección resúmese nun cadro o resto dos factores que dificultan ou promoven a cooperación en cada unha das conferencias sectoriais.

Nas seccións 6.3 e 6.4 compróbase se a evidencia empírica proporcionada polas entrevistas se axusta ás hipóteses formuladas sobre a variación da cooperación entre comunidades autónomas e ao longo do tempo, respectivamente.

1 Na análise empírica tamén se considera como variable dependente a coordinación, pois recóllense todas as referencias sobre os factores que inflúen neste tipo de relacións intergubernamentais. Trátase, neste caso, dun exercicio de carácter puramente exploratorio e indutivo, pois non formulamos ningunha hipótese sobre as variables que poden explicar a coordinación intergubernamental.

O capítulo 7 aborda a cooperación desde un enfoque prescriptivo. É dicir, explóranse aqueles aspectos que, segundo os informantes, sería necesario cambiar para mellorar a cooperación intergubernamental no Estado autonómico. Para iso analízanse as respostas que deron os entrevistados sobre as reformas que cabería introducir no sistema de relacións intergubernamentais. As opinións refírense tanto a reformas que abarcan os principios xerais que deberían rexer as relacións intergubernamentais, como a propostas máis acoutadas, é dicir, propostas nas que se presentan cambios concretos nalgún aspecto relacionado co funcionamento da conferencia sectorial.

No capítulo 8 resúmense os resultados da análise, preséntanse as principais contribucións do estudo e fórmulase un conxunto de propostas para mellorar a cooperación no Estado autonómico.

## 2. AS RELACIONES INTERGOBERNAMENTAIS EN ESPAÑA



Sendo a cooperación o noso obxecto de estudo, é preciso definir con precisión cal é o seu significado, así como o uso que se fará deste termo en todo o documento. Comézase por expoñer, neste apartado, o uso habitual deste concepto, así como doutros moi vinculados a este e incluso empregados de forma sinónima en moitas ocasións. A descrición detallada da nosa variable dependente preséntase na seguinte sección.

## 2.1 Coordinación, cooperación e colaboración intergubernamental

Existe confusión no uso dos conceptos de "colaboración", "cooperación" e "coordinación". Na maioría dos casos, úsanse indistintamente, principalmente debido á falla de previsións normativas respecto das relacións que se establecen entre Goberno central e comunidades autónomas. Nun intento de suplir estas deficiencias, o Tribunal Constitucional elaborou xurisprudencia destinada a clarificar estas nocións. Esta doutrina incorporouse en gran parte á Lei de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (Lei 30/1992), aínda que segue a ser confusa en moitos dos seus aspectos.

En efecto, colaboración e cooperación véñense utilizando como sinónimos por parte de lexisladores (por exemplo, art. 3.2 da LRX-PAC), á hora de referirse aos principios básicos nas relacións entre Goberno central e comunidades autónomas. A xurisprudencia sinala certas diferenzas, porén, que merecen ser especificadas.

A colaboración constitúese como un deber xurídico de todas as administracións públicas de axudarse mutuamente no exercicio das competencias cando unha das administracións así o requira (entra aquí o deber de información mutua), sempre respectando o exercicio de competencias alleas (STC 18/82). Non precisa xustificarse en preceptos concretos, dado que está implícita na propia esencia da organización territorial do Estado e é necesaria para o bo funcionamento do Estado das autonomías.

O principio de cooperación garante, en cambio, a participación de todos os entes involucrados na toma de decisións, cando a distribución de competencias sobre unha determinada materia conduce



a unha actuación conxunta do Estado e das comunidades autónomas (STC 68/96). Esta afecta ao exercicio das competencias, xa que se trata de exercelas de forma mancomunada. Non se pode declarar inconstitucional unha actuación dos gobernos autonómicos ou do Goberno central por non ser froito da cooperación, e esta só pode establecerse de común acordo (Tajadura 2000: 25 e 26).

Tanto a cooperación como a colaboración teñen carácter voluntario, que as distingue da coordinación, e a súa instrumentación e posta en práctica non permite alterar a titularidade das competencias.

O principio de coordinación, pola contra, aséntase en preceptos constitucionais (art. 149.1.13, 15 e 16<sup>2</sup>). A coordinación é obrigatoria porque a Constitución lle atribúe ao Goberno central a función de coordinar. Trátase dunha competencia formal (non substantiva). Isto significa que consiste en establecer liñas de actuación política homoxéneas nunha determinada materia, tratando de evitar contradicións ou reducindo as disfuncións do sistema. Implica a fixación de sistemas de relación que fagan posible, ademais da información recíproca, a homoxeneidade técnica e a acción conxunta das administracións. No caso de que non se chegue a acadar un acordo sobre o criterio común para executalas, o poder central non pode impoñelo unilateralmente, e cada unha das partes pode exercelas con liberdade e independencia (Tajadura 2000: 23 e ss.; Cámara 2004: 227 e 228). Ademais, a coordinación non pode modificar a titularidade das competencias<sup>3</sup>.

A principal diferenza, por tanto, entre cooperación e coordinación é o carácter obrigatorio da segunda, xa que o principio de cooperación non está recollido en ningún artigo da Constitución, que tampouco prevé mecanismos de cooperación vertical entre os diferentes poderes de goberno. Segundo a Sentenza 214/1989 do Tribunal Constitucional: “Malia que, tanto unhas coma outras técnicas, se orientan a flexibilizar e prever disfuncións derivadas do propio sistema de distribución de competencias, aínda que sen alterar en ningún dos casos a titularidade e o exercicio das competencias propias dos entes en relación, o certo é que as consecuencias e efectos dimanantes dunhas e outras non son equiparables. A voluntariedade no caso da cooperación fronte á imposición na coordinación –xa que toda coordinación leva consigo un certo poder de dirección, consecuencia da posición de superioridade en que se atopa o que coordina respecto do que é coordinado– é por si mesma un elemento diferenciador de primeira orde, o que explica e xustifica que, desde unha perspectiva competencial, distintas sexan as posibilidades de poñer en práctica unhas e outras fórmulas”.

A pesar desta diferenza, na práctica, os instrumentos empregados nas relacións intergubernamentais non difiren entre si. En efecto, a Lei 30/1992 insire todo un conxunto de instrumentos para levar a cabo relacións de cooperación, colaboración e coordinación entre as diferentes administracións (art. 6, 7 e 8), pero o relatorio é confuso, xa que os mesmos mecanismos de cooperación serven para levar a cabo funcións de coordinación. O art. 18 LRX-PAC identifica o contido do principio de coordinación co dos principios de colaboración e cooperación, e confírelles funcións de coordinación ao conxunto de órganos que aparecen especificados como propios da cooperación e da colaboración. Neste sentido, algúns dos órganos (por exemplo, conferencias sectoriais) teñen unha dobre natureza, ao coincidir no mesmo órgano as funcións de cooperación e coordinación<sup>4</sup> (como ocorre no Consello de Política Fiscal e Financeira ou no Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde).

2 Estes artigos refírense á competencia do Goberno central sobre as bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica (art. 149.1.13), fomento e coordinación xeral da actividade científico-técnica (art. 149.1.15) e bases e coordinación xeral da sanidade (art. 149.1.16).

3 A STC 32/1983 reiterou que cada un dos poderes implicados conserva intactas as súas potestades e facultades.

4 Algúns autores incluso clasifican as conferencias sectoriais unicamente como instrumentos de coordinación e definen como principais instrumentos de cooperación os convenios resultantes das conferencias sectoriais (Cámara Villar, 2004). Precisamente, como se verá máis adiante, na delimitación da nosa variable dependente equiparamos cooperación aos acordos producidos nas conferencias sectoriais.

Desde a Administración central fixéronse varios intentos de clarificar o sistema de relacións entre Goberno central e comunidades autónomas. Por exemplo, co proxecto da Lei orgánica de harmonización do proceso autonómico (LOHPA) tratábase de regular mediante lei o conxunto das relacións de cooperación e coordinación entre as distintas administracións, pero este non logrou ser aprobado no Parlamento<sup>5</sup>. Máis recentemente, na segunda lexislatura do PP, o ministro Jesús Posadas realizou varias comparecencias no Senado no intento de impulsar unha lei xeral de colaboración autonómica, sen obter tampouco resultados.

## 2.2 As conferencias sectoriais

As conferencias sectoriais (de agora en diante, CCSS) son o instrumento de cooperación e coordinación básico entre o Goberno central e as comunidades autónomas. Foron incluídas no proxecto da fracasada Lei orgánica de harmonización do proceso autonómico (LOHPA)<sup>6</sup> en 1981 e incorporáronse definitivamente na lexislación como parte da Lei 12/1983, do 14 de outubro, de proceso autonómico<sup>7</sup>. O establecemento das conferencias responde a unha preocupación do Goberno central, durante os primeiros anos de funcionamento do Estado autonómico, polo perigo de que a descoordinación emerxera unha vez que se puxeran en funcionamento as dezasete administracións rexionais. Máis tarde, a progresiva regulación das conferencias sectoriais prodúcese mediante a súa introdución nos acordos autonómicos de 1992 e na Lei 30/1992 de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRX-PAC), na que se adoptan unha serie de criterios concretos en canto ao seu establecemento e funcionamento. A última modificación dos principios e contidos das conferencias sectoriais recóllese na Lei 4/1999, do 13 de xaneiro (que modifica a LRX-PAC), que incide de novo sobre a importancia das conferencias sectoriais como órganos de cooperación entre o Goberno central e as comunidades autónomas.

A Lei 30/1992 establece as características básicas das CCSS, deixando ampla marxe para a regulación posterior de cada unha das conferencias (acordo de institucionalización e regulamento interno). Define as conferencias sectoriais como órganos multilaterais, de contido sectorial, nas que se reúnen representantes do Goberno central e das comunidades autónomas (con rango de ministro e conselleiros)<sup>8</sup>. O Goberno central debe ser o encargado de convocar as reunións, fixar a orde do día e transmitir a información necesaria ás comunidades autónomas para a preparación previa das reunións. Ademais, os participantes na conferencia sectorial poden acordar a creación de comisións e grupos de traballo que faciliten o seu funcionamento. Por último, a lei regula os chamados "acordos de conferencias sectoriais", isto é, os acordos produto das reunións das conferencias sectoriais.

5 A lei foi aprobada o 30 de xuño de 1982 grazas a un pacto entre PSOE e UCD. Non obstante, o proxecto da LOHPA foi impugnado polos parlamentos vasco e catalán, xunto con outros 50 deputados pertencentes a distintos grupos parlamentarios ante o Tribunal Constitucional, ao considerar que os estatutos autonómicos non podían ser limitados por unha lei estatal. O TC (Sentenza TC 76/1983) estimou que o contido de 14 dos 38 artigos dos que constaba o proxecto non se axustaban á Constitución, ademais de establecer que non tiña carácter orgánico nin harmonizador. En aplicación da sentenza do TC, apróbase a Lei de proceso autonómico, o 14 de outubro de 1983 (*Anuario do Congreso dos Deputados*, <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/cronologia/index.htm>).

6 As comunidades autónomas opuxéronse desde un primeiro momento ao establecemento de conferencias sectoriais, dado que interpretaron a súa creación como un mecanismo do Goberno central para fiscalizar e intervir nas competencias atribuídas ás rexións.

7 A pesar dos diferentes recursos de inconstitucionalidade contra o proxecto de lei, a sentenza do Tribunal Constitucional habilitou esta figura legal, que se introduciu como artigo 3 da Lei de proceso autonómico.

8 Tamén se admite a posibilidade de participación dos entes locais cando a materia sexa da súa incumbencia.



As conferencias sectoriais iniciáronse en forma de reunións informais entre conselleiros e ministros, que logo se foron institucionalizando e consolidando. O Consello de Política Fiscal e Financeira das comunidades autónomas foi o primeiro en reunirse, en 1981, despois de ser creado por lei orgánica en 1980. Outras conferencias sectoriais foron sucedendo, respondendo ás necesidades derivadas dos traspasos ás comunidades autónomas en cada unha das materias. En total, en 2008, existen 32 órganos clasificados como conferencias sectoriais polo MAP (táboa 2.1). O abano de políticas que as conferencias abranguen é amplo, desde materias nas que o Goberno central ten competencia exclusiva (como Xustiza) ata aquelas nas que a responsabilidade é principalmente das comunidades autónomas (como Agricultura). Dependendo das materias, e como se viu no aptdo. 2.1, terán función de cooperación, de coordinación ou de cooperación e coordinación.



Táboa 2.1: Conferencias sectoriais constituídas ou que está previsto que se constituían

CONFERENCIAS SECTORIAIS CONSTITUÍDAS			
CONFERENCIA	Lei de creación	Data de constitución ou 1ª reunión	Data de aprobación do regulamento actual
Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas	LO 8/1980	01/07/1981	20/08/1981, última modificación 07/04/2006
Conferencia Sectorial de Agricultura e Desenvolvemento Rural		28/07/1983	13/12/1995, última modificación 15/04/2002
Conferencia Sectorial de Turismo		06/07/1984	19/12/1995, última modificación 21/10/2004
Conferencia Sectorial do Plan Nacional sobre Drogas		11/04/1985	09/03/1998
Conferencia Sectorial de Educación	LO 8/1985	25/11/1986	22/07/1999
Conferencia Sectorial de Consumo	Lei 26/1984	12/01/1987	10/11/1997
Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	Lei 14/1986	07/04/1987	20/12/1993, modificación 15/07/1996
Conferencia Sectorial de Vivenda		19/10/1987	Carece de regulamento de funcionamento
Conferencia Nacional de Transportes	Lei 16/1987	14/06/1988	20/12/1988
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente		29/11/1988	27/02/1995
Conferencia para Asuntos Relacionados coas CCEE	Lei 2/1997	22/12/1988	05/06/1997
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociais		20/03/1990	26/07/1990, modificación 23/06/1997
Conferencia Sectorial de Cultura		16/11/1992	04/06/2005
Conferencia Sectorial de Infraestruturas e Ordenación do Territorio		10/03/1993	Carece de regulamento de funcionamento
Conferencia Sectorial de Industria e Enerxía		14/04/1993	20/01/1994
Conferencia Sectorial de Pesca		29/09/1994	16/04/1996, modificacións 20/09/1999 e 15/04/2002
Conferencia Sectorial da Muller		13/02/1995	16/09/1997
Conferencia Sectorial de Comercio Interior		08/05/1995	Carece de regulamento de funcionamento
Conferencia Sectorial de Asuntos Laborais		23/07/1996	08/04/1997
Conferencia Sectorial da Pequena e Mediana Empresa (PEME)		14/05/1997	Existe un proxecto de regulamento de funcionamento

### CONFERENCIAS SECTORIAIS CONSTITUÍDAS

CONFERENCIA	Lei de creación	Data de constitución ou 1ª reunión	Data de aprobación do regulamento actual
Conferencia Sectorial do Xogo		05/05/1999	05/05/1999
Conferencia Sectorial en materia de Administración de Xustiza		23/10/1999	23/10/1999
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial*	Lei 33/2003	Sen datos	Sen datos
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	Lei 27/1992	Constituída	Está previsto un regulamento de funcionamento
Conferencia Sectorial de Administración Pública		17/12/2003	Existe un proxecto de regulamento de funcionamento
Comisión de Recursos Humanos do Sistema Nacional de Saúde	Lei 16/2003	16/06/2004	Sen datos
Conferencia Sectorial para Asuntos Locais (CSAL)	Leis 7/1985 e 57/2003	17/01/2005	Está previsto un regulamento de funcionamento
Conferencia Sectorial en Ciencia e Tecnoloxía		24/02/2005	Existe un proxecto de regulamento de funcionamento
Consello de Política de Seguridade	LO 2/1986	28/02/2005	Existe un proxecto de regulamento de funcionamento
Conferencia Sectorial de Telecomunicacións e Sociedade da Información		26/10/2005	Existe un proxecto de regulamento de funcionamento
Consello Territorial do Sistema para a Autonomía e Atención á Dependencia	Lei 39/2006	22/01/2007	Está previsto un regulamento de funcionamento
Conferencia Xeral de Política Universitaria**	Lei 04/2007	04/06/2007	Está previsto un regulamento de funcionamento

### CONFERENCIAS SECTORIAIS PREVISTAS

Conferencia Sectorial de Inmigración	Prevista pola Conferencia de Presidentes de 2007
Conferencia Sectorial da Auga	Prevista pola Conferencia de Presidentes de 2007

\* *Pendente de constituírse*

\*\* *Substitúe ao Consello de Coordinación Universitaria creado por LO 6/2001 (que á súa vez substituíu ao Consello de Universidades creado por LO 11/1983)*



FONTE: MAP, 2008.

O número de reunións das conferencias sectoriais aumentou considerablemente desde principios dos noventa. Das 181 reunións celebradas entre 1981 e 1991, pasouse a 662 no período 1992-2007, aínda que cunha periodicidade e número de reunións moi diferente entre CCSS (táboa 2.2). Entre as que se convocaron con maior frecuencia desde a súa creación están a Conferencia Sectorial de Agricultura e Desenvolvemento Rural<sup>9</sup>; a Comisión de Coordinación do Consello de Coordinación Universitaria; o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde e o Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas (todas elas xa creadas antes de 1990). Outras parece que foron dinamizadas nos anos noventa: Conferencia Sectorial de Educación; Conferencia Sectorial de Asuntos Sociais; Conferencia Sectorial de Pesca e Conferencia Sectorial de Asuntos Sociais. A pesar do novo impulso do número de reunións a partir de 2000 (por exemplo, incrementan o número de reunións as conferencias sectoriais de Medio Ambiente, de Xustiza, de Asuntos Laborais e, sobre todo, de Agricultura), algunhas das CCSS aínda manteñen unha frecuencia de reunións moi baixa (malia que cómpre ter en conta que algunhas delas son de recente creación).

9 Se, ademais, temos en conta o número de reunións do Consello Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, cos mesmos compoñentes que a Conferencia Sectorial de Agricultura (art. 4 do regulamento: "A Conferencia Sectorial en pleno constituirase no Consello Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios cando así o convoque o Presidente. Forman parte deste os membros do Pleno."), o número de reunións é moito maior (64 reunións no período 2000-2006, cunha media de case dez reunións anuais).

**Táboa 2.2. MEDIA ANUAL DE REUNIÓNS POR CONFERENCIAS SECTORIAIS E PERÍODO**

	1981-1991	1992-1999	2000-2007
Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas	2,3	1,6	3,3
Conferencia Sectorial de Agricultura e Desenvolvemento Rural	3,2	4,6	7,1
Conferencia Sectorial de Turismo	0,4	0,9	1,0
Consello de Coordinación Universitaria (Comisión de Coordinación)	4,9	4,5	4,5*
Conferencia Sectorial do Plan Nacional sobre Drogas	1,1	1,0	0,8
Conferencia Sectorial de Educación	2,2	3,1	1,8
Conferencia Sectorial de Consumo	1,0	1,0	1,4
Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	5,4	3,1	3,6
Conferencia Sectorial de Vivenda	0,8	1,5	1,4
Conferencia Nacional de Transportes	2,0	0,4	0,6
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	1,0	1,5	2,9
Conferencia para Asuntos Relacionados coas CCEE	1,7	3,3	2,4
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociais	2,5	2,3	2,0
Conferencia Sectorial de Cultura	0	0,5	1,0
Conferencia Sectorial de Infraestruturas e Ordenación do Territorio	0	0,4	0,1
Conferencia Sectorial de Industria e Enerxía	0	1,2	0,1
Conferencia Sectorial de Pesca	0	2,5	2,5
Conferencia Sectorial da Muller	0	1,6	1,6
Conferencia Sectorial de Comercio Interior	0	1,0	0,9
Conferencia Sectorial de Asuntos Laborais	0	2,5	3,3
Conferencia Sectorial da Pequena e Mediana Empresa (PEME)	0	1,3	1,1
Conferencia Sectorial do Xogo	0	1,0	0,0
Conferencia Sectorial en materia de Administración de Xustiza	0	1,0	1,8
Conferencia Sectorial de Política Patrimonial	0	0	0,2
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	0	0	0,2
Conferencia Sectorial de Administración Pública	0	0	0,8
Conferencia Sectorial para Asuntos Locais (CSAL)	0	0	0,7
Conferencia Sectorial de Ciencia e Tecnoloxía	0	0	0,3
Consello de Política de Seguridade	0	0	0,3
Conferencia Sectorial de Telecomunicacións e Sociedade da Información	0	0	0,7
Consello Territorial do Sistema para a Autonomía e Atención á Dependencia	0	0	5,0

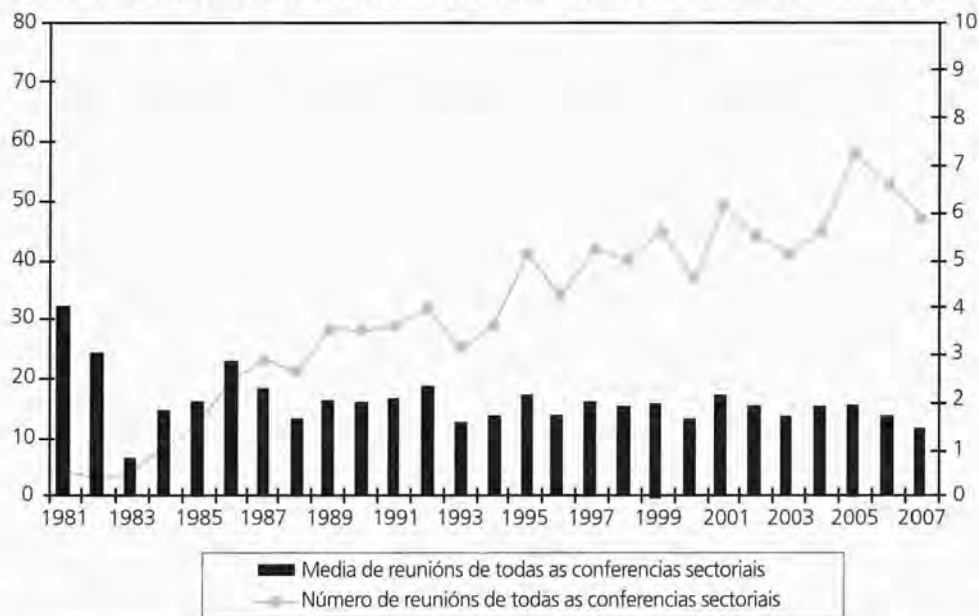
\* Inclúe as reunións celebradas pola Conferencia Xeral de Política Universitaria, creada en 2007.

FONTE: *Elaboración propia, a partir do Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante 2006, MAP 2006 e MAP 2008.*



No gráfico 2.1 obsérvase o gradual aumento do número de reunións celebradas ata 2007. O maior número de conferencias sectoriais e, sobre todo, o aumento do número de reunións de certas CCSS (por exemplo, a Conferencia Sectorial de Agricultura, o Consello de Política Fiscal e Financeira e a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente aumentaron a súa periodicidade considerablemente no período 2000-2007 –táboa 2.2) engrosan a cifra do total de reunións. Así, a pesar do incremento do número de reunións dalgunhas CCSS, a media de reunións non medra substancialmente dun ano a outro, debido á creación de novas conferencias sectoriais que se reúnen cunha periodicidade menor (por exemplo, a Conferencia Sectorial de Ciencia e Tecnoloxía ou o Consello de Política de Seguridade) e á baixa frecuencia coa que se reúnen algunhas das xa creadas nos anos noventa (tal como a Conferencia Sectorial de Industria e Enerxía ou a Conferencia Sectorial de Infraestruturas e Organización do Territorio)<sup>10</sup>.

**Gráfico 2.1. AS REUNIÓN S CELEBRADAS NAS CONFERENCIAS SECTORIAIS (1981-2007)**



FONTE: *Elaboración propia, a partir do Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante 2006, MAP 2006 e MAP 2008.*

As CCSS contan cun relativamente alto número de órganos de apoio (todas elas contemplan nos seus regulamentos a posible creación de órganos de segundo nivel –anexo I), que debaten nun nivel técnico os diferentes temas tratados posteriormente polo pleno das conferencias sectoriais. Actualmente, hai aproximadamente uns 45 órganos de segundo nivel, cunhas 150 reunións anuais (MAP, 2006).

A pesar de que a lei establece o carácter multilateral, a participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais é desigual. Así, segundo datos do MAP de 2001 e 2002 (os únicos dispoñibles), o País Vasco, Navarra e Valencia ausentáronse neses anos con maior frecuencia das reunións que o resto das comunidades autónomas; mentres Estremadura, Castela e León e Aragón foron as máis participativas (véxase anexo II). A falla de asistencia prodúcese por igual en conferencias sectoriais de distinta relevancia (é dicir, con diferente frecuencia das súas reunións), o que demostra que existe desigual interese por participar nos órganos de negociación e cooperación multilateral (MAP, 2002).

<sup>10</sup> A pesar de que os regulamentos das conferencias sectoriais establecen un número mínimo de reunións, algunhas das CCSS non se reúnen coa frecuencia debida (por exemplo, a Conferencia Sectorial do Plan Nacional sobre Drogas, a Conferencia Sectorial de Consumo, a Conferencia Sectorial de Transporte ou a Conferencia Sectorial de Industria e Enerxía –ver anexo I).

A literatura valora xeralmente a actividade das conferencias sectoriais como irregular, xa que non teñen unha infraestrutura estable, poucas delas se reúnen cunha periodicidade fixa e o seu impacto sobre o establecemento de criterios homoxéneos na formulación e implementación de políticas é limitado (Aja, 2000). Ás veces defínense como órganos de "cortesía institucional", nos que os representantes autonómicos e da Administración central se limitan a informar ao resto sobre os seus plans e actividades, aínda que case sempre é a Administración central a que proporciona esa información. Noutros casos, as conferencias sectoriais convértense en reunións onde o Goberno central informa e propón e as comunidades autónomas protestan ou esixen financiamento para os seus propios proxectos (Grau 2000: 62). Tamén se lles critica a dependencia do seu funcionamento dos intereses do Goberno central ou, incluso, do talante do ministro (Cámara Villar, 2004, e Aja, 2000).

A partir destas descrições, poderíamos pensar que o funcionamento das conferencias sectoriais é deficiente. Porén, existen enormes dificultades para pasar do plano dos xuízos xenéricos a unha análise máis exhaustiva que nos permita coñecer con detalle o funcionamento real destes órganos e establecer certa variabilidade no grao de cooperación que ten lugar neles. É iso debido, principalmente, a dous factores: a súa diversidade e complexidade e a opacidade relativa ao seu funcionamento. En primeiro lugar, baixo a categoría de conferencias sectoriais intégranse órganos que xuridicamente responden a competencias e naturezas moi distintas. Como se analizou anteriormente, estes órganos difiren enormemente no seu grao de actividade e nivel de institucionalización. Unhas convócanse ocasionalmente e outras destacan pola súa intensa actividade. Mentres algunhas non dispoñen de órganos técnicos de apoio, outras contan cunha estrutura estable onde os órganos de segundo nivel realizan un amplo labor de preparación e seguimento dos temas da conferencia, ademais de producir acordos sobre as decisións de carácter máis técnico<sup>11</sup>. Ademais, a equiparación dos instrumentos de cooperación cos de coordinación (algúns deles con dobre función, como se viu máis arriba) engade unha dificultade á avaliación do seu funcionamento. A complexidade do sistema non fixo máis ca aumentar, debido á proliferación, nos últimos anos, dunha multitude de órganos mixtos, con participación das comunidades autónomas<sup>12</sup>. Aínda que estes últimos non son conferencias sectoriais (Lei 30/1992, art. 7), engaden confusión a un esquema xa complicado.

En segundo lugar, o sistema é opaco. A práctica das conferencias sectoriais só é coñecida polos responsables da Administración que participan directamente nestes órganos (García, 2006). As actas das reunións son de acceso limitado e non hai información sobre as negociacións informais que se dan no marco das conferencias. Os datos publicados polo MAP, aínda que detallados e informativos na súa achega descritiva, son insuficientes para avaliar a eficacia das conferencias. A falla de información sobre a práctica destes órganos esténdese incluso aos representantes da Administración, que ignoran xeralmente como funciona a cooperación noutras conferencias sectoriais onde non participan. O intercambio de información transversal (entre conferencias) é practicamente inexistente. De feito, unicamente Cataluña, Madrid e Baleares contan con unidades orgánicas de seguimento e impulso da cooperación vertical e interautonómica, o que limita tanto a difusión de formas de organización ou procedementos que axuden a acadar acordos nalgunha conferencia como o intercambio de información sobre experiencias innovadoras dos gobernos autonómicos na formulación e implementación de políticas públicas (García, 2006: 12). En definitiva, a actuación dos representantes políticos nestes órganos é pouco visible e, polo tanto, escapan ao control dos cidadáns. Para estes últimos, o sistema de relacións intergobernamentais é totalmente descoñecido, agás cando é noticia nos medios de comunicación.

11 A flexibilidade destes órganos, maior alnda que a das conferencias sectoriais, incrementa as dificultades para precisar tanto o número de reunións que se producen como o traballo que desempeñan.

12 "Órganos colexiados da Administración xeral do Estado con participación das comunidades autónomas", MAP, 2008.



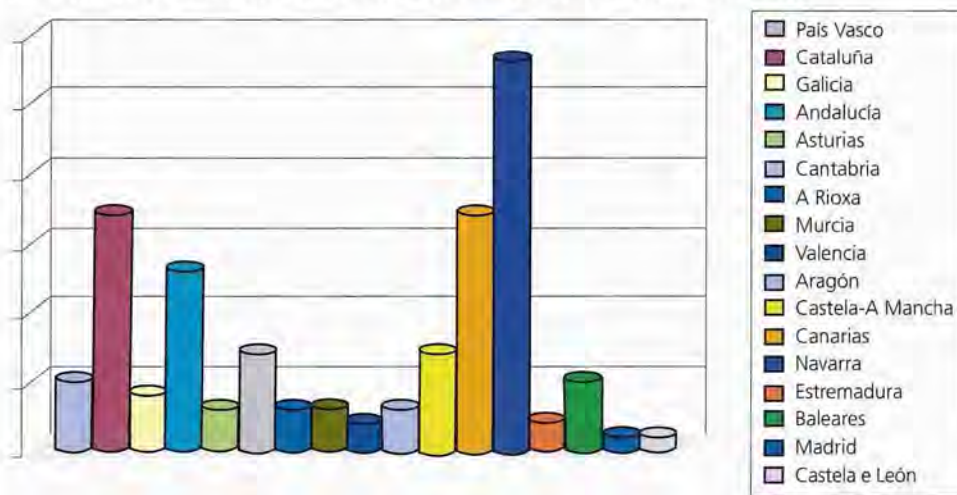
### 2.3 As comisións bilaterais de cooperación

As comisións bilaterais veñen previstas na Lei 30/1992, xunto ás conferencias sectoriais, como mecanismos de cooperación entre Goberno central e unha comunidade autónoma. Estes órganos non están vinculados a ningunha temática concreta, senón que son de temática xeral. A súa función principal é a de atender e solucionar problemas ou necesidades específicas de cada comunidade autónoma, derivados das súas peculiaridades.

Ademais de ser órganos de cooperación entre o Goberno central e a Comunidade Autónoma, a Lei orgánica 1/2000, do 7 de xaneiro, estableceu que teñen a función de adoptar acordos de resolución de discrepancias que eviten a interposición dun recurso de inconstitucionalidade, nun intento de diminuír a conflitividade entre o Goberno central e as comunidades autónomas.

Na actualidade, hai 19 comisións bilaterais, unha por comunidade autónoma e Ceuta e Melilla, creadas entre os anos 1984 e 2000. Case todas teñen unha estrutura similar en canto á súa composición, funcións e funcionamento. Porén, difiren en canto ao número de reunións celebradas (gráfico 2.2). A Comunidade Autónoma que máis reuniu as comisións bilaterais ata o ano 2005 foi Navarra, 28 veces en total (MAP, 2005)<sup>13</sup>. Tamén Cataluña, Canarias e Andalucía participaron con relativa frecuencia nas comisións bilaterais, mentres outras, como Madrid, Castela e León ou a Comunidade Valenciana, utilizaron este mecanismo de forma excepcional (Madrid e Castela e León só o fixeron na sesión constitutiva).

Gráfico 2.2: O número de reunións das comisións bilaterais (1984-2005)



FONTE: MAP, 2005.

En canto ao número total de reunións das comisións bilaterais, producíronse 137 ata 2005. A pesar de que estas comisións se configuraron para o tratamento de temas de especial singularidade nunha determinada comunidade autónoma, na práctica, en ocasións presentáronse bilateralmente materias que tamén afectaban a outras comunidades autónomas e poderían ser obxecto de cooperación multilateral<sup>14</sup>. Con todo, estes instrumentos serviron para paliar certos conflitos existentes entre Goberno central e comunidades autónomas, mediante unha vía de cooperación (Informe Anual MAP, 2002: 151).

13 O caso de Navarra é excepcional, xa que o instrumento bilateral de cooperación recibe o nome de Junta de Cooperación, previsto no artigo 69 da LORAFNA, para resolver todas as discrepancias entre o Goberno central e a Comunidade Foral de Navarra. Está regulada no RD 1507/1984.

14 As comisións bilaterais foron, de feito, as que favoreceron a convocatoria dalgunhas conferencias sectoriais ao determinar que se trataba dun asunto de interese estatal (MAP, 2002).

Coa reforma dos estatutos de autonomía, outorgóuselles máis relevancia ás comisións bilaterais como mecanismo de relación entre o Goberno central e cada unha das comunidades autónomas. Dos seis estatutos reformados, catro deles (os de Aragón, Castela e León, Andalucía e Cataluña) introducen cláusulas específicas sobre as comisións bilaterais, nas que destacan o seu carácter de instrumento principal nas relacións entre Goberno central e Comunidade Autónoma<sup>15</sup>. O tratamento expreso das comisións bilaterais nos reformados estatutos de autonomía deu lugar a numerosas críticas entre algúns actores políticos, pola primacía outorgada ao bilateralismo sobre o multilateralismo (e o conseqüente cambio no modelo de organización territorial do Estado, que rompería a cohesión nacional) (Tornos, 2006). Contra o Estatuto de autonomía de Cataluña, o máis contestado, os parlamentarios do Partido Popular incluso presentaron un recurso de inconstitucionalidade ante o Tribunal Constitucional<sup>16</sup>.

## 2.4 Os convenios de colaboración

### 2.4.1 Os convenios de colaboración vertical

Os convenios de colaboración entre Goberno central e comunidades autónomas representan o instrumento de cooperación que se utiliza con máis frecuencia. Formalmente, constitúen unha técnica de colaboración administrativa pola que Administración central e comunidades autónomas se comprometen a levar a cabo determinadas actuacións de forma conxunta. Aínda que estes convenios non veñen regulados na Constitución, convertéronse no mecanismo de maior cooperación intergubernamental entre o Goberno central e os autonómicos, debido principalmente á súa flexibilidade. Aparecen previstos na Lei 30/1992, no art. 6, onde se establecen os supostos de sinatura dos convenios de colaboración e os entes capacitados para formalizalos.

Desde o ano 1984 ao 2006 asináronse 8.963 convenios de colaboración<sup>17</sup>, todos eles de carácter bilateral (a excepción duns poucos asinados a partir do ano 2003) (MAP, 2006). O incremento do número de convenios de colaboración foi relativamente constante ao longo dos anos, con lixeiras oscilacións, como pode verse no gráfico 2.3. A pesar de que a cifra resulta espectacular, moitos destes convenios son meras “fotocopias” dun convenio tipo que logo asinan as comunidades autónomas bilateralmente (onde se especifica qué accións van ser desenvolvidas pola Comunidade Autónoma e o financiamento correspondente) (Aja, 2003: 221, e García, 2006: 7). De feito, o 74,7% dos convenios asinados en 2006 teñen consideración de textos de subscripción ampla, é dicir, son asinados polo menos por tres comunidades autónomas<sup>18</sup>. Ademais, os convenios transformáronse nos principais instrumentos de territorialización de créditos estatais, para completar o financiamento das comunidades autónomas en forma de transferencias condicionadas desde a Administración central (o 71% do total de convenios subscritos contén transferencias) (MAP, 2006).

Esta tendencia ao aumento da sinatura de convenios de colaboración non se ve afectada pola conxuntura política nin polo signo do partido que estea no Goberno, pois o seu número incrementou en

15 O novo Estatuto de autonomía das Illas Baleares conta cun capítulo referido á creación dun instrumento de cooperación bilateral, sen chamarlle expresamente “Comisión Bilateral”.

16 Esta oposición semella ser máis ben froito da conxuntura, porén, xa que o nivel de tensión se foi reducindo tras a aprobación do Estatuto catalán e, sobre todo, tras o apoio do Partido Popular ao Estatuto de autonomía de Andalucía, que practicamente copia o Estatuto de Cataluña.

17 Nestas cifras non se inclúen os acordos de colaboración. A diferenza entre convenios de colaboración e acordos de colaboración radica en que os segundos son acordos de prórroga, modificación ou desenvolvemento, mentres que os primeiros son de nova sinatura.

18 O 46,6% do total de convenios e acordos rexistrados en 2006 son formalizados por máis de 15 comunidades autónomas.



todas as lexislaturas<sup>19</sup>. Ademais, a existencia de conflictividade tampouco implica unha diminución deste mecanismo de cooperación (por exemplo, na segunda lexislatura do PP, especialmente conflictiva nas relacións intergubernamentais –ver apartado 2.8–, non houbo desuso dos convenios de colaboración por parte das administracións). Neste senso, e se comparamos co gráfico 2.1, a evolución é parella á do número de reunións das conferencias sectoriais, pois aumentouse a actividade cooperativa progresivamente a través de ambos os mecanismos ao longo do tempo, sen seren afectados pola conxuntura política.

**Gráfico 2.3: Convenios de colaboración no período 1984-2006**



FONTE: Informe sobre los convenios de colaboración Estado-comunidades autónomas, tramitados durante 2006, MAP, 2006.

As políticas sectoriais con maior número de convenios de colaboración entre os anos 1984 e 2006 foron Traballo e Asuntos Sociais e Educación e Ciencia, mentres que este uso foi case nulo por parte dos Ministerios da Presidencia e de Asuntos Exteriores e de Cooperación.

En canto ás comunidades autónomas que máis convenios subscribiron en 2006, estas son Cataluña, Andalucía, Galicia e Aragón. En cambio, País Vasco, Navarra, Ceuta e Melilla son as que menos convenios celebraron, probablemente, no caso do País Vasco e Navarra, porque moitas das materias obxecto de convenios son competencias totalmente asumidas por parte destas comunidades; mentres, no caso de Ceuta e Melilla, as competencias asumidas son moi escasas (MAP, 2006). A subscripción de convenios polas comunidades autónomas non parece estar condicionada pola conxuntura política, pois Cataluña é sempre a Comunidade Autónoma coa que se asinan máis convenios, independentemente de quen governe no Executivo central e de se o partido que goberna en Cataluña apoia directa ou indirectamente o Goberno central<sup>20</sup>.

19 Froito desta expansión no uso dos convenios de colaboración, creáronse rexistros de convenios en todas as comunidades autónomas (excepto en Ceuta e Melilla), nun intento de facer máis transparente e sistemática a súa acumulación.

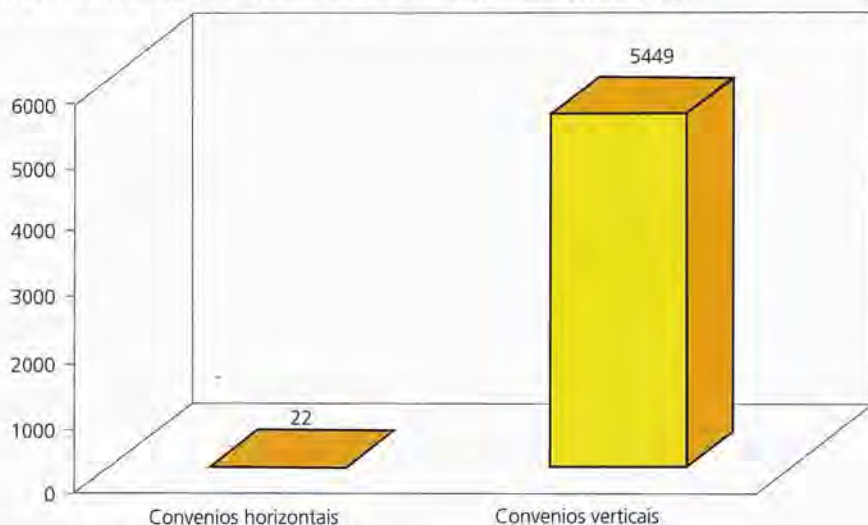
20 Pode haber algunha diferenza en canto ao número de convenios asinados polas comunidades autónomas, segundo estean gobernadas polo PP ou PSOE nun momento puntual, pero esa non parece ser a tendencia.

Finalmente, no ano 2003, por primeira vez desde que se creou este mecanismo de cooperación, subscribíronse tres convenios e un acordo de colaboración de carácter multilateral (é dicir, asinados polo Goberno central e varias comunidades autónomas). Os datos para os anos posteriores non están dispoñibles e, unicamente para o ano 2006, sábese da sinatura de cinco convenios de colaboración tramitados para seren subscritos con máis dunha comunidade autónoma. Porén, "esta posibilidade foi escasamente utilizada en práctica da colaboración entre Estado e comunidades" (Informe MAP, 2006: 9).

### 2.4.2 Os convenios de colaboración horizontal

O único mecanismo de cooperación horizontal regulado constitucionalmente son os convenios entre comunidades autónomas<sup>21</sup>. non obstante, esta forma de cooperación foi utilizada en moi poucas ocasións: no período 1996-2006 celebráronse 22 convenios entre comunidades autónomas, fronte aos 5.449 convenios de colaboración vertical asinados entre a Administración central e as comunidades autónomas nesa mesma etapa (gráfico 2.4)<sup>22</sup>. Ademais, os escasos convenios horizontais existentes son bilaterais (normalmente entre comunidades autónomas limítrofes, como se aprecia na táboa 2.3). A colaboración interautonómica de carácter multilateral é reducida e aínda non se asinou ningún convenio horizontal onde participen todas ou a maioría das comunidades, algo realmente excepcional se comparamos España con outros sistemas multinivel (Aja e García Morales, 2000: 10). Unha posible explicación ao baixo número de convenios é que as comunidades autónomas "non atoparon ámbitos propios de actuación suprarrexional que queiran e poidan tratar sen o poder central" (García Morales, 2006: 17).

**Gráfico 2.4: Convenios horizontais e convenios verticais (1996-2006)**



FONTE: Aja, 2003, e IDP, 2006.

21 Na praxe convencional entre comunidades autónomas, cabería diferenciar entre tres figuras: protocolos de colaboración (ou de intencións), convenios de colaboración e acordos de cooperación. Os primeiros son declaracións de propósitos sen valor xuridicamente vinculante para as partes, que precisan de convenios posteriores para concretarse. Eses pactos non están sometidos ao réxime constitucional nin estatutario previsto para os convenios entre comunidades autónomas. (Informe Comunidades Autónomas, 2005: 89).

22 O ano 2006 foi especialmente prolífico na sinatura de acordos entre comunidades autónomas, pois en ningún dos anos anteriores se sobrepasara a media dúcia de convenios. Parece que as comunidades autónomas comezaron a ter consciencia da importancia deste tipo de relacións. Isto púxose de manifesto, por exemplo, nas reformas dos estatutos de autonomía, que recollen capítulos específicos sobre as relacións horizontais. Porén, aínda é cedo para saber se isto se converterá nunha tendencia ou se trata dun caso excepcional.



Outra das razóns que poden explicar a escasa utilización dos convenios horizontais é a súa restritiva lexislación. A Constitución establece que as comunidades autónomas poden asinar convenios ou acordos entre elas en dous casos específicos (art. 145, CE): convenios para a xestión de servizos propios e acordos de cooperación. A celebración destes últimos require a súa aprobación nas Cortes Xerais, polo que o seu desenvolvemento final depende da composición de forzas presente nas Cortes. En efecto, segundo Tajadura (2000: 62), “o precepto parece que fose redactado coa finalidade de que non sexa utilizado. A dificultade procedemental que establece fai practicamente inviable a cooperación interautonómica e, o que é máis grave, deixa nas mans das Cortes unha decisión política, a de cooperar ou non, que debería corresponder, en principio, ás propias comunidades autónomas”.

**Táboa 2.3: Detalles dos convenios subscritos entre as comunidades autónomas (2001-2006)**

Ano	Número	CCAA	Obxecto
2001	0		
2002	2	Cataluña, Baleares Galicia, Castela e León	Convenio sobre a constitución do Instituto Ramon Llull Convenio en materia de incendios forestais
2003	0		
2004	0		
2005	3	Castela-A Mancha, Andalucía, Estremadura  A Ríoxa, Castela e León  A Ríoxa, Castela e León	Convenio marco en materia de colaboración entre a Escuela de Administración Regional de Castela-A Mancha, a Escuela de Administración Pública e o Instituto Andaluz de Administración Pública Convenio en materia de extinción de incendios forestais Convenio para a planificación e execución de obras de estradas de interese de ambas as comunidades autónomas
2006	7	A Ríoxa, Castela e León Galicia, Asturias  A Ríoxa, Navarra  Madrid, Castela e León  Cantabria, Castela e León, Asturias País Vasco, Cataluña  A Ríoxa, Castela e León	Convenio en materia de extinción de incendios Acordo de cooperación en materia de protección civil (extinción de incendios) Convenio en relación coas actuacións para a remodelación da estrada LR-131 e NA-134 Convenio para a execución dunha política conxunta en materia de transporte público Convenio para a xestión coordinada do Parque Nacional dos Picos de Europa Convenio en materia de cesión de uso da infraestrutura xurídica do sistema informático procesual Convenio para a planificación de obras e estradas de interese de ambas as comunidades autónomas

FONTE: IDP, 2001-2006.

Este réxime, porén, só resulta aplicable aos convenios *stricto sensu*, é dicir, a aqueles que xeran relacións xurídicas de contido obrigacional, non a instrumentos máis xenéricos, como os protocolos xerais, declaracións de intencións ou liñas de actuación, considerados como cooperación informal. A comunicación ao Senado dos protocolos serve para o coñecemento destes textos. Esta comunicación é, ás veces, a única forma de saber da súa existencia, xa que esta figura é utilizada con normalidade polas comunidades autónomas para colaborar entre elas, pero non se publicita. Os rexistros de convenios nas comunidades autónomas poderían desempeñar, neste sentido, un papel relevante no coñecemento desta cooperación (véxase nota 18).

## 2.5 Os plans e programas conxuntos

Os plans e programas conxuntos están regulados pola Lei 30/1992 para o logro de obxectivos comúns en materias concorrentes, de modo concertado e multilateral. Por tanto, a súa natureza é diferente da coordinación, na que o Goberno central ten competencia exclusiva. De feito, son as conferencias sectoriais os órganos competentes para levar a iniciativa planificadora e programadora, a aprobación dos contidos e a avaliación multilateral da súa posta en práctica. Os acordos adoptados polas conferencias sectoriais son vinculantes para as administracións públicas implicadas desde a sinatura deste, a menos que se dispoña o contrario<sup>23</sup>.

A información sobre plans e programas conxuntos non está recompilada de forma sistemática, polo que é difícil coñecer con precisión o número de plans acordados anualmente. Só se dispón de información para o ano 2004, cando se asinaron 40 plans e programas conxuntos, o que dá idea da relevancia deste instrumento para a planificación a escala estatal.

## 2.6 A Conferencia de Presidentes

A Conferencia de Presidentes convocouse por primeira vez no ano 2004, a proposta do Goberno do PSOE, despois de incluído no seu programa electoral como un mecanismo para facilitar a cooperación entre as comunidades autónomas e o Goberno central. Nun principio, estaba previsto que a Conferencia de Presidentes se reunise periodicamente, polo menos dúas ou tres veces ao ano, e tivera un dobre carácter: vertical e horizontal, debido á necesidade de potenciar as relacións entre comunidades autónomas, sen esquecer a importancia da Administración central nesas negociacións. Ademais, a conferencia debía abordar tres grandes bloques de materias: "as cuestións de Estado", referidas á propia organización político-administrativa do Estado; as materias transversais, que requiren a cooperación de todas as administracións para seren tratadas de forma eficiente (como, por exemplo, a inmigración); e decisións que se toman noutras áreas políticas, pero son de importancia para as comunidades autónomas (como, por exemplo, temas tratados na Unión Europea ou en organismos internacionais). A idea do Goberno era que a conferencia tivese un carácter permanente, sen sometela a regulación desde o principio, senón unicamente cando estivese consolidada como mecanismo informal de cooperación. Ademais, estableceuse a asistencia obrigatoria dos presidentes das comunidades autónomas, sen posibilidade de delegación ou substitución, para evitar o desprestixio da conferencia debido ás ausencias. Procurouse, en todo caso, promover un funcionamento flexible que facilitase o debate e a participación das comunidades autónomas<sup>24</sup>. Finalmente, tratouse, na súa institucionalización, de evitar unha duplicidade de funcións coas conferencias sectoriais, das que a Conferencia de Presidentes debería ser órgano impulsor e director.

23 No noso estudo, os acordos de planificación serán considerados tamén parte da cooperación, ao entender que son un acto voluntario por parte do Goberno central e comunidades autónomas, en materias concorrentes.

24 Pensouse nun principio en instaurar unha secretaría para preparar os traballos da Conferencia de Presidentes, pero esta idea aínda non se levou a cabo, ao temer que a fixación dunha estrutura estable limitase a flexibilidade deste órgano.



Entre os anos 2004 e 2007 celebráronse tres conferencias de presidentes, un número inferior á frecuencia de convocatorias deseñada nun principio para este órgano<sup>25</sup>. A primeira reunión, celebrada en outubro de 2004, non acadou resultados espectaculares, senón que serviu unicamente para a súa institucionalización. A segunda, celebrada en setembro de 2005, centrouse no financiamento da sanidade, nun clima que distaba do consenso en que se celebrara a primeira conferencia. Chegouse, non obstante, a un acordo, aínda que obrigou ao Goberno central a incrementar o financiamento das comunidades autónomas para sanidade. A última Conferencia de Presidentes, do 11 de xaneiro de 2007, centrouse nos temas de I+D+i, auga e inmigración. Nesta conferencia pactouse a adopción dun conxunto de medidas en I+D+i e preveuse a creación da Conferencia Sectorial da Auga e da Conferencia Sectorial de Inmigración.

A pesar do escaso éxito das tres conferencias de presidentes celebradas en termos dos resultados acadados (unicamente se chegou a un acordo de relevancia grazas ao incremento do orzamento inicial por parte do Goberno central), a valoración dos presidentes autonómicos destas conferencias foi, en xeral, positiva, sobre todo no que se refire á súa institucionalización.

## 2.7 Os mecanismos informais de cooperación

A cooperación entre as comunidades autónomas e entre comunidades autónomas e Goberno central é máis ampla que a establecida a través dos mecanismos formais de cooperación. Existen canles de cooperación intergobernamental non formalizados, sobre todo os de natureza horizontal, debido á rigidez dos mecanismos de cooperación formal interautonómicos. Os principais instrumentos de cooperación informal entre comunidades autónomas son os protocolos de colaboración, as declaracións de intencións de colaboración futura ou a creación de federacións de organismos autonómicos tales como a Federación de Organismos de Radio e Televisión Autonómicas (constituída por 12 comunidades autónomas) ou o Protocolo de colaboración en materia de comunicacións asinado por Madrid, a Comunidade Valenciana e Baleares. Resulta difícil valorar estas formas de colaboración, pois non aparecen nos medios oficiais (ao non estar obrigadas a presentar os protocolos e declaracións ante o Senado) e descoñécese se despois da súa sinatura existe un desenvolvemento efectivo do seu contido (García Moreno, 2006: 22).

## 2.8 O conflito nas relacións intergobernamentais

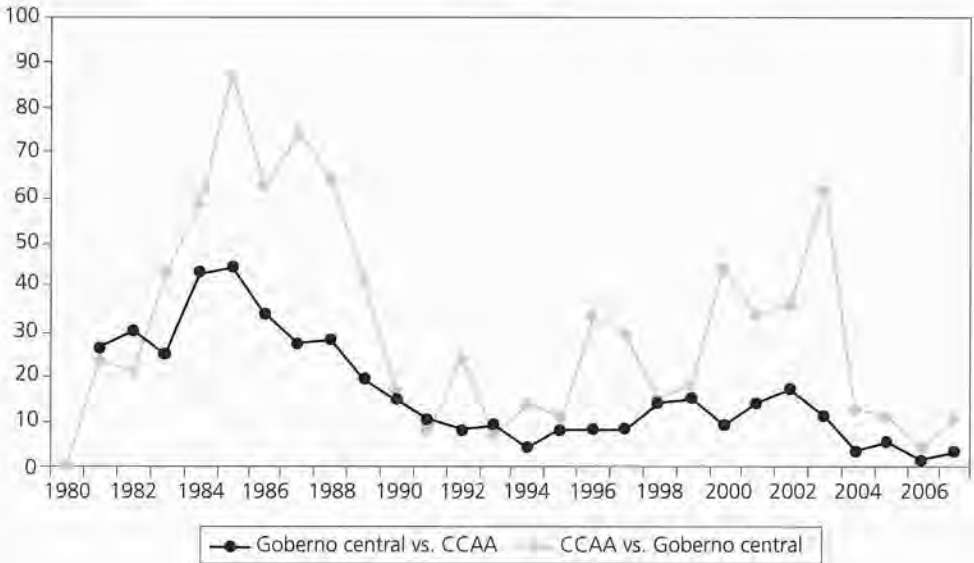
A conflictividade, medida como o número de recursos e conflitos presentados polas comunidades autónomas e o Goberno central ante o Tribunal Constitucional, foi moi intensa durante os primeiros anos de funcionamento do Estado autonómico, debido, principalmente, ao proceso de traspaso competencial que se levou a cabo nestes anos. Así, como se observa no gráfico 2.5, non é ata finais dos anos oitenta cando decrece o número de impugnacións presentadas ante o Tribunal Constitucional. Unha vez clarificada en certo modo a distribución competencial entre comunidades autónomas e Goberno central, as relacións entre ambas as administracións fixéronse menos conflictivas<sup>26</sup>.

25 Na primeira Conferencia Sectorial chegárase ao compromiso de reunirse, cando menos, unha vez ao ano.

26 O traballo do Tribunal Constitucional serviu, en gran medida, para reducir a conflictividade nese primeiro momento de traspaso competencial, pois, ao ir resolvendo problemas, indicaba ao Goberno central e ás comunidades autónomas a orientación que debían seguir, evitando novos conflitos (Aja, 2003: 154).

## Gráfico 2.5: O conflito nas relacións intergubernamentais (1980-2007)

### Impugnacións\* de Goberno central e CCAA (1980-2007)



\* Número de recursos (no caso de que a controversia proveña dunha lei) e conflitos (no caso de que o enfrontamento resulte dunha norma de rango inferior á lei) presentados ante o Tribunal Constitucional.

FONTE: MAP, 2003-2008.

Non obstante, entre o ano 2000 e o 2003, aumenta considerablemente o número de conflitos entre comunidades autónomas e Goberno central, a pesar de estar xa rematado o proceso de traspaso de competencias. En efecto, nestes anos, chéganse a acadar máis de 70 impugnacións. No gráfico 2.6, onde se agrupou a conflictividade nas diferentes lexislaturas, vese precisamente que é na lexislatura 2000-2004 aquela en que o número de conflitos acada as cifras máis altas. A conxuntura política, por tanto, semella afectar ao nivel de conflictividade entre Goberno central e comunidades autónomas. En cambio, ese incremento da conflictividade non levou consigo unha diminución da cooperación, pois vimos que o aumento do uso dos mecanismos de cooperación foi relativamente constante ao longo do tempo. Daquela, existe independencia entre o grao de conflictividade e os niveis de cooperación intergubernamental, pois o conflito parece depender máis ben das características do ciclo político, sen que se reduza de forma substancial a cooperación<sup>27</sup>.

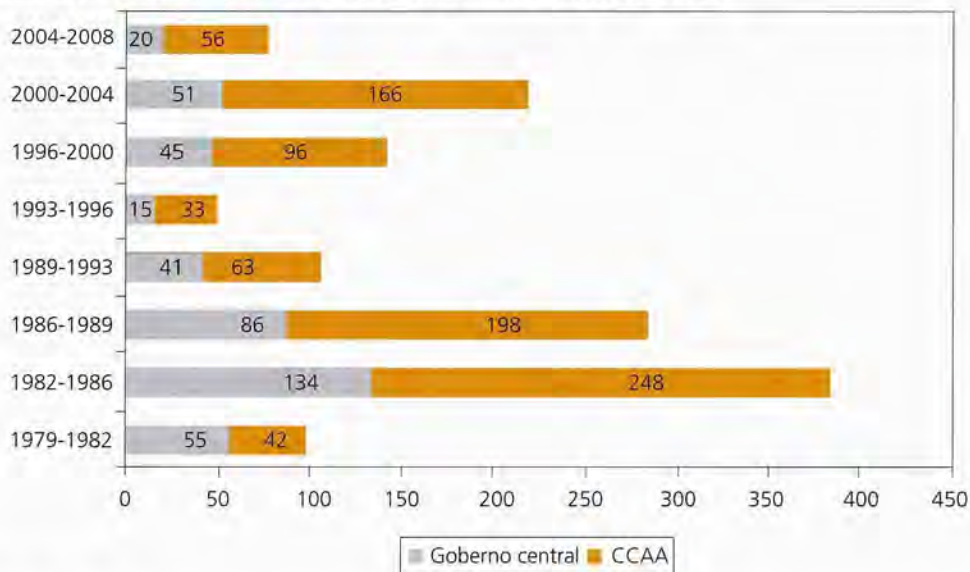
A partir de 2004 parece normalizarse a situación, ao reducirse notablemente o número de conflitos. O total de impugnacións na lexislatura é de 76, moito inferior ao da anterior lexislatura<sup>28</sup>.

27 De feito, é no 2000 (ano en que volven darse maiores niveis de conflito) cando se contempla unha nova función das comisións bilaterais para solucionar conflitos entre Goberno central e comunidades autónomas. A súa inclusión non supuxo menores niveis de conflito, como sería de esperar, xa que é nestes anos cando se dá un aumento do nivel de conflito.

28 Quizais o emprego das chamadas "cartas de cooperación" (transmitidas por parte da Dirección de Cooperación Autonómica a unha CA ou desde unha CA á Dirección de Cooperación Autonómica para poñer de manifesto a existencia de observacións competenciais a determinados proxectos normativos) axudou en gran medida a reducir a conflictividade.



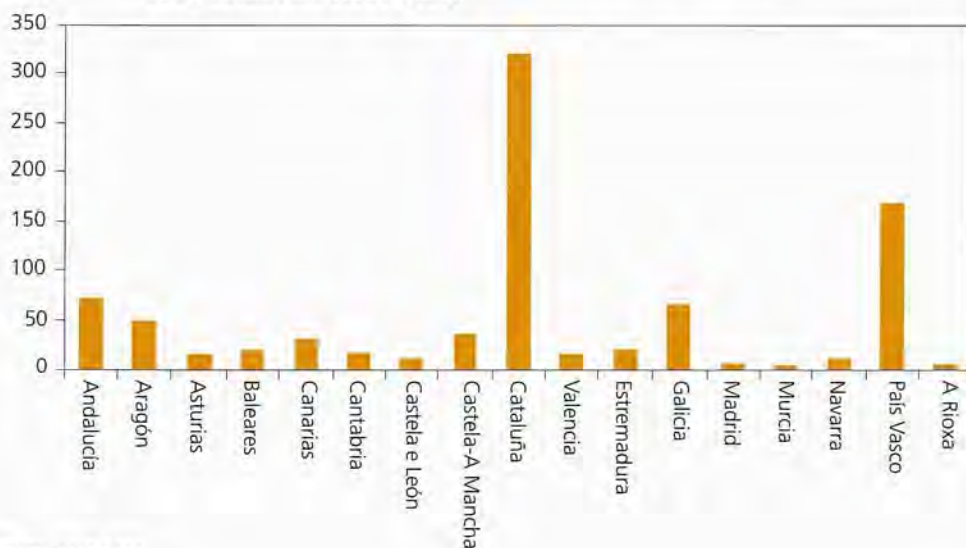
**Gráfico 2.6: A conflitividade nas diferentes legislaturas (1979-2008)**



FONTE: MAP, 2008.

En todo caso, cabe dicir que a dirección da conflitividade procede, fundamentalmente, das comunidades autónomas cara ao Goberno central, e son Cataluña e País Vasco as dúas comunidades autónomas máis bélicas nas súas relacións co Goberno central (gráfico 2.7). Esta tendencia semella indicar que o incremento da conflitividade non deriva do enfrontamento co Goberno central das comunidades autónomas gobernadas polo partido da oposición (por exemplo, no 2003, ano de maior confrontación, Cataluña segue sendo a comunidade autónoma máis belixerante –23 impugnacións neste ano– e o PSC non entra a formar parte do Executivo catalán ata finais de novembro de 2003).

**Gráfico 2.7: A conflitividade das comunidades autónomas vs. Goberno central por comunidade autónoma (1980-2006)**



FONTE: MAP, 2006.

## 2.9 Consideracións finais

O incremento do número de instrumentos de cooperación dispoñibles no Estado español, así como da cada vez maior utilización destes mecanismos, fai pensar que, aínda lentamente, a institucionalización de prácticas cooperativas vai gañando peso no sistema de relacións intergubernamentais. A pesar das visións pesimistas sobre o estado das relacións entre Goberno central e comunidades autónomas, moi insuficientes segundo estes autores, os datos existentes apuntan nunha dirección diferente á establecida pola literatura. Incluso as críticas sobre o exceso de bilateralismo en España merecen ser matizadas, pois, como se viu, este aparente bilateralismo encobre moitas veces a repetición do mesmo acordo coas demais comunidades autónomas, dando lugar a unha especie de multilateralismo. Ademais, o desenvolvemento da cooperación non parece estar vinculado á conxuntura política, segundo os datos dispoñibles, xa que épocas de maior confrontación (medida en termos de recursos e conflitos presentados ante o Tribunal Constitucional) non veñen asociadas a menores niveis de cooperación<sup>29</sup>. Porén, a información proporcionada polos datos existentes precisa ser completada se se trata de achegar unha descrición exhaustiva da cooperación multilateral en España.

Así, respecto do órgano por antonomasia de cooperación intergubernamental, as conferencias sectoriais, a falla de datos crea necesidade de ampliar a información existente sobre o seu funcionamento. Coa información dispoñible na actualidade é moi complicado avaliar o funcionamento das conferencias e establecer se existe variabilidade nos niveis de cooperación neses órganos. Para valorar a cooperación, debemos ir máis alá do reconto do número de reunións que se producen en cada conferencia. Necesitamos tamén coñecer que tipo de cooperación se produce e en que materias, para logo preguntarnos polos factores que explican esa variación.

En segundo lugar, a análise do funcionamento das conferencias sectoriais non se pode realizar de forma illada. Hai que ter en conta o mapa xeral do sistema e, en concreto, as características do resto dos mecanismos de cooperación –como as comisións bilaterais de cooperación ou os convenios de colaboración–. Toda esta información sérvenos, na seguinte sección, para elaborar algúns argumentos preliminares sobre os factores explicativos da cooperación intergubernamental que orientarán a análise empírica. Aínda que o obxecto principal na nosa análise son as conferencias sectoriais, para comprender o seu funcionamento necesitamos enmarcala no conxunto dos mecanismos de cooperación. Esa foi a función deste apartado.

<sup>29</sup> A disociación entre o grao de confrontación e o desenvolvemento da cooperación é máis visible, se cabe, se observamos o índice de correlación entre o número de reunións das conferencias sectoriais ou o número de convenios de colaboración e o número de conflitos existentes (-0,59 e -0,57, respectivamente), xa que a relación é negativa en ambos os dous casos.



### 3. HIPÓTESES



### 3.1 As variables dependentes

O obxectivo deste estudo é analizar a cooperación intergubernamental nas conferencias sectoriais. A principal variable dependente deste estudo é, por tanto, a cooperación entre os gobernos autonómicos e o Goberno central nas conferencias sectoriais.

Non é sinxelo delimitar a variable dependente, é dicir, qué se entende por cooperación intergubernamental. Trátase dun termo que engloba distintos tipos de relacións interadministrativas. Por exemplo, atendendo ao número de actores implicados, existe cooperación bilateral, entre a Administración central e un goberno autonómico, e multilateral, entre o Goberno central e varias ou todas as comunidades autónomas. Ou, se se clasifica a cooperación segundo o nivel de administración que participa nela, existe cooperación horizontal, entre gobernos autonómicos, e cooperación vertical, entre o Goberno central e as comunidades autónomas. Ademais, e como xa se comentou no capítulo anterior ao definir a cooperación desde o punto de vista xurídico, relacións intergubernamentais do mesmo tipo a miúdo se definen indistintamente como cooperación, coordinación e colaboración. Restringir a qué nos referimos por cooperación é especialmente importante, tendo en conta que a principal fonte de información neste estudo provén de entrevistas en profundidade, nas que os entrevistados empregan indistintamente os termos cooperación, coordinación e colaboración para referirse ao mesmo tipo de relación interadministrativa.

Dada a enorme variabilidade de relacións intergubernamentais que recolle o termo cooperación, optouse por utilizar un concepto acoutado, que facilítase a análise. Así, enténdese por cooperación os acordos producidos entre o Goberno central e as comunidades autónomas nas conferencias sectoriais mediante os que se obrigan na formulación e provisión dunha determinada política pública, segundo o estipulado neles. Polo tanto, restrínxese a cooperación a aquela que se produce entre Goberno central e varias ou todas as comunidades autónomas, isto é, á cooperación multilateral<sup>30</sup>. Ademais, diferénciase entre cooperación e coordinación, entendendo que a primeira provén da voluntariedade entre as partes, mentres que a segunda constitúe un deber do Goberno central e, por tanto, é obrigatoria.

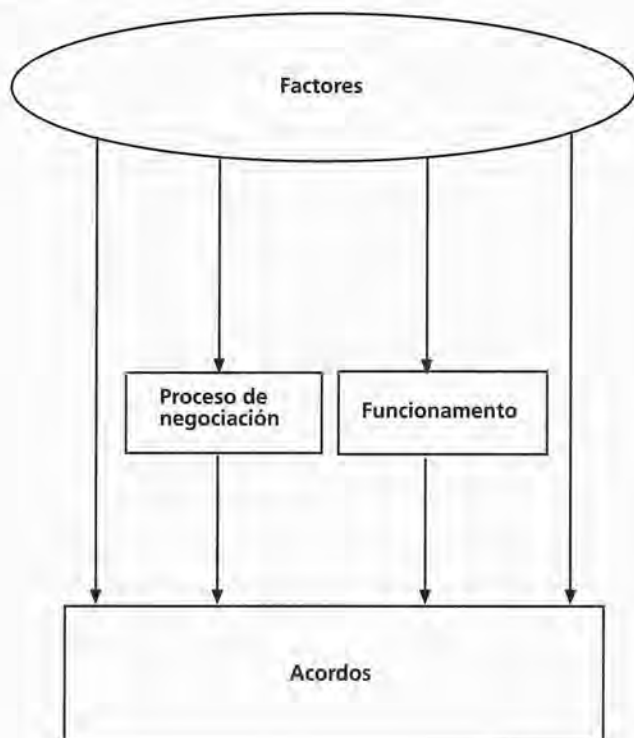
30 Por suposto, non se poden esquecer os demais tipos de cooperación, pois é preciso considerar estouttras vías, tendo en conta o obxecto de estudo; pero, ao ser as conferencias sectoriais o noso obxecto de estudo, atendemos prioritariamente á cooperación producida nestes órganos entre representantes do Goberno central e das comunidades autónomas.



O propósito deste estudo é establecer os factores que explican que o resultado da negociación na conferencia sectorial desembogue ou non nun acordo de cooperación multilateral. É sobre este tipo de cooperación sobre o que se formulan as hipóteses de traballo. Non obstante, na análise empírica tamén se considera como variable dependente a coordinación, pois recóllense todas as referencias sobre os factores que inflúen neste tipo de relacións intergobernamentais. Trátase, neste caso, dun exercicio de carácter puramente exploratorio e indutivo, pois non formulamos ningunha hipótese sobre as variables que poden explicar a coordinación intergobernamental.

Ademais, incorpóranse na análise dúas variables que definimos como variables intermedias e que forman parte do conxunto de factores que explican a consecución concreta de acordos de cooperación na conferencia sectorial (véxase figura 3.1). Estas variables intermedias actúan como mediadoras da cooperación, é dicir, que facilitan a consecución de acordos nas conferencias sectoriais (os cales representan o último estadio dun proceso de negociación entre as partes implicadas). A primeira variable intermedia é o proceso de negociación que se desenvolve no seo das conferencias entre as diferentes administracións, que pode desembocar ou non en acordo intergobernamental. Entendemos que existe unha relación positiva entre o proceso de negociación e a sinatura de acordos: canta máis negociación haxa entre as partes, máis probable é que se produza un acordo de cooperación. Polo tanto, todos aqueles factores que faciliten a negociación entre as partes terán un impacto positivo indirecto sobre a consecución do acordo. En segundo lugar, o funcionamento xeral da conferencia tamén representa unha variable intermedia na relación entre os factores explicativos e a variable dependente. Asumimos que cando existe un bo funcionamento da conferencia aumenta a probabilidade de que se produza cooperación intergobernamental. Polo tanto, os factores que teñan un impacto no bo funcionamento da conferencia terán un efecto positivo indirecto sobre os acordos.

**Figura 3.1: Os factores explicativos da cooperación**



## 3.2 Hipóteses

Defínese a cooperación intergubernamental nas conferencias sectoriais como a consecución de acordos de carácter multilateral entre Goberno central e os gobernos autonómicos. As hipóteses de traballo que a continuación se presentan establecen unha relación causal entre un determinado factor e a maior ou menor probabilidade de que se produzan acordos na conferencia sectorial. Nestas hipóteses identifícase un grupo de factores explicativos que varían entre conferencias sectoriais e a partir dos cales poden explicarse as diferenzas nos niveis de cooperación entre estes órganos. En segundo lugar, preséntanse factores que explican a variabilidade na cooperación entre comunidades autónomas. Por último, as hipóteses recollen como a variación nos valores dos factores considerados pode explicar a variación nos niveis de cooperación ao longo do tempo.

Ademais, asúmese que a decisión de cooperar implica unha serie de custos e beneficios, tanto para a Administración autonómica como para a Administración central. Polo tanto, para explicar a variabilidade na cooperación intergubernamental, é necesario explorar aquelas características do sistema que teñen un impacto sobre os custos e os beneficios que a cooperación implica para cada nivel da Administración. Porén, esta variabilidade tamén pode ser explicada por outro conxunto de elementos que non afectan aos incentivos dos actores. Por esta razón, clasifícanse os factores explicativos da cooperación en dous grupos.

Por un lado, considéranse aqueles factores que teñen un impacto sobre a estrutura de incentivos dos actores participantes no proceso de cooperación. Estes factores determinan os posibles custos e beneficios que obterían tanto o Goberno central como os gobernos autonómicos a través da cooperación e, polo tanto, explican a súa decisión de cooperar (se os beneficios superan os custos) ou non cooperar (se os custos superan os beneficios). Desta lóxica de custo-beneficio deriva a maior ou menor probabilidade de que se produza cooperación entre conferencias sectoriais, entre comunidades autónomas ou ao longo do tempo. As hipóteses están fundamentadas nas predicións sobre os beneficios e os custos que a cooperación xera para cada un dos actores. Non obstante, nalgúns casos non se pode realizar unha predición unívoca, xa que o factor ten efectos distintos sobre os incentivos para cooperar dos actores e non podemos establecer de antemán cal deles predominará, sen que sexa unha decisión arbitraria. A pesar de non ser posible realizar predicións, o establecemento do conxunto de incentivos para cada un dos actores en cada escenario ten un valor de carácter indutivo, pois permite reconstruír a posteriori o curso de acción dos actores e extraer conclusións sobre os incentivos xerados por ese factor.

Por outro lado, o segundo grupo de factores non influiría na estrutura de incentivos dos actores, senón que actuarían directamente sobre os resultados da cooperación. Trátase de factores que xeran as condicións máis ou menos favorables para a produción de acordos<sup>31</sup>. Inclúense aquí factores como o grao de institucionalización da Conferencia ou o tipo de materia que se trate nese órgano. Con estes factores preténdese explicar as diferenzas na cooperación entre conferencias sectoriais e ao longo do tempo.

No conxunto de hipóteses que a continuación se presentan, os efectos de cada un dos factores considéranse de forma illada. É probable que máis dun factor estea influíndo ao mesmo tempo sobre a cooperación. Porén, nas hipóteses só se contemplan predicións respecto á interacción entre competición interpartidista e dous factores: disciplina de partido e o interese do Goberno autonómico. Tampouco se realiza ningunha predición sobre cal dos factores ten máis capacidade explicativa.

31 Por exemplo, un especial deseño da estrutura institucional que complicaría enormemente a cooperación.



### 3.3 A variación da cooperación entre conferencias sectoriais

#### 3.3.1 Factores que inciden sobre os incentivos dos actores

##### **a. A asignación de fondos**

Un dos factores que pode explicar a variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais é que neste órgano se produza a asignación de fondos ás comunidades autónomas por parte do Goberno central. Por un lado, o Goberno central pode utilizar as transferencias para exercer unha maior influencia e control sobre as decisións das comunidades autónomas, se condiciona a obtención de fondos á aceptación do acordo por parte dos gobernos autonómicos. Polo tanto, cando existe financiamento nas negociacións, o Goberno central ten incentivos para chegar a un acordo coas comunidades autónomas, xa que a vinculación do acordo á distribución de fondos lle proporciona unha gran capacidade de condicionar a negociación. Por outro lado, non obstante, a transferencia de fondos ás comunidades autónomas supón unha diminución da xestión directa do gasto por parte do Goberno central, ao tempo que existe o risco dun incremento desmesurado do nivel de gasto, derivado da necesidade de financiar ás comunidades autónomas tras os acordos adoptados.

No caso das comunidades autónomas, a repartición de fondos na conferencia sectorial proporciona un beneficio claro en termos de maior financiamento (excepto no caso das comunidades autónomas forais, ás que non lles afecta a repartición de fondos nas conferencias sectoriais). As comunidades autónomas sempre preferirán máis financiamento a menos, e a obtención de recursos procedentes do Goberno central pode ser un incentivo importante para que as comunidades autónomas cheguen a un acordo entre elas e co Goberno central.

En definitiva, a probabilidade de cooperar será maior naquelas conferencias sectoriais cuxos acordos estean vinculados á repartición de fondos que naquelas nas que as decisións non impliquen maior financiamento para as comunidades autónomas.

##### **b. A distribución de competencias**

En canto ao grao de descentralización das competencias, referímonos á distribución de competencias entre distintas administracións sobre a política sectorial da Conferencia. A política sectorial que se trate pode pertencer ao catálogo de competencias exclusivas das comunidades autónomas, do Goberno central, ou ben estar compartida polos dous niveis de goberno. Os efectos de cooperar son diferentes para os dous actores, dependendo de quen teña máis competencias sobre unha materia.

Se a política sectorial pertence ao ámbito de competencias exclusivas do Goberno central, as comunidades autónomas terán máis incentivos para cooperar co ministerio correspondente, porque a súa participación na Conferencia significa unha oportunidade de ter voz nas decisións que lle competen en exclusiva ao Goberno central. Chegar a acordos co Goberno central en materias nas que este ten plena competencia para decidir representa un beneficio para as comunidades autónomas que desaparece se deciden non participar na Conferencia. O Goberno central, por un lado, ao abrir un espazo para que as comunidades autónomas participen nunha materia sobre a que ten competencia exclusiva, está reducindo a súa marxe de manobra sobre a decisión que se adopte. A decisión estará sometida a unha maior discusión e será máis custoso para o Goberno central manter a súa posición sobre unha materia sen que se integren as propostas dos gobernos autonómicos. Por outro lado, a apertura de canles de participación ás comunidades autónomas, nas que se tomen decisións conxuntas, pode representar un elemento de lexitimación ante a opinión pública e os demais actores políticos. Resultaría arbitrario decidir a priori en que dirección se farán efectivos os incentivos, e por ese motivo non podemos realizar unha predición sobre cal será o impacto final sobre os custos e beneficios da cooperación para



o Goberno central. Polo tanto, cando a política sectorial pertence ao conxunto de competencias exclusivas da Administración central, as comunidades autónomas terán incentivos para establecer acordos na materia, mentres que a actuación do Goberno central é indeterminada, pois, por un lado, a cooperación implica custos derivados dunha perda de autonomía na decisión, mentres que, polo outro, a cooperación coas comunidades autónomas nesa materia pode contribuír a aumentar a lexitimación da súa decisión ante a opinión pública.

Se a política da conferencia sectorial é competencia exclusiva dos gobernos autonómicos, estes últimos terán menos incentivos para chegar a acordos de cooperación coa Administración central, pois calquera intervención do ministerio supón unha perda de autonomía na decisión sobre a política sectorial de que se trate. Aínda así, podería derivarse un beneficio da cooperación para estas últimas, se logran coordinar os seus intereses cos do resto das comunidades autónomas e chegar a acordos frutíferos para todas elas. A cooperación no seo das conferencias sectoriais permitiría levar a cabo acordos horizontais, así como intercambiar experiencias e boas prácticas entre as administracións autonómicas. En cambio, para o Goberno central, chegar a un acordo coas comunidades autónomas en ámbitos de competencia exclusiva autonómica constitúe unha oportunidade para influir na configuración da política sectorial de cada comunidade autónoma e coordinar a actuación conxunta dos gobernos autonómicos. Polo tanto, cando a política sectorial é competencia exclusiva das comunidades autónomas, é a Administración central a que ten máis incentivos para cooperar cos gobernos autonómicos. Estes últimos, en cambio, perden autonomía na decisión se cooperan, aínda que tamén poden obter beneficios mediante o impulso da cooperación horizontal ou o intercambio de experiencias no seo da conferencia sectorial.

Finalmente, se os gobernos autonómicos e o Goberno central son interdependentes na súa actuación sobre unha determinada política sectorial, calquera decisión sobre a materia require o consenso das dúas partes. Se non chegan a un acordo prodúcese un bloqueo institucional, xa que a decisión non pode ser tomada por unha das partes de forma unilateral. Tanto o Goberno central como os gobernos autonómicos obteñen beneficios de cooperar, pois conseguen facer efectiva a súa decisión e evitar o bloqueo. Ademais, poden incrementar a eficiencia nas súas actuacións, xa que a cooperación permite a creación de sinerxías, o aproveitamento de economías de escala, unha mellor complementariedade nas políticas dun e outro nivel de administración, evitando duplicidades, etc. A contrapartida, os custos da cooperación, tamén son equivalentes para Goberno central e comunidades autónomas, xa que ambos perden en igual medida autonomía de decisión sobre a política en cuestión.

En definitiva, cabe esperar unha maior probabilidade de cooperación naquelas conferencias sectoriais que traten materias sobre as que gobernos autonómicos e Goberno central son interdependentes que nas que unha das partes ten competencia exclusiva sobre a materia que se quere tratar. Mentres no primeiro suposto a necesidade de chegar a un acordo para facer efectiva a decisión incentiva a cooperación das dúas partes, no caso de que a competencia caia de forma exclusiva sobre unha administración, a magnitude dos incentivos para cooperar é menor, xa que unha das partes terá incentivos para cooperar, mentres que para a outra o balance entre custos e beneficios é indeterminado.

### ***c. A competición interpartidista***

Cando existe competición interpartidista entre os partidos de ámbito estatal no seo das conferencias sectoriais, as relacións verticais –entre ministerio e comunidades autónomas– reproducen as dinámicas de enfrontamento que caracterizan as relacións entre o Goberno e a oposición. Así, os gobernos autonómicos que pertencen a un partido distinto do que ostenta o poder no Goberno central utilizan as reunións da conferencia sectorial para realizar un labor de oposición á acción do Goberno central. O obxectivo para as comunidades autónomas gobernadas pola oposición é obter certos réditos políticos para o seu partido político mediante a erosión do ministerio na Conferencia, obstaculizan-

do calquera acordo multilateral. Se cooperasen co Goberno central perderían os réditos electorais esperados da confrontación interpartidista e, por tanto, teñen menos incentivos para cooperar que as que están gobernadas polo partido do Executivo central.

O Goberno central tamén pode aproveitar as conferencias sectoriais como parte das súas estratexias electorais e impedir calquera tipo de acordo coas comunidades autónomas gobernadas polos partidos na oposición co obxectivo de sinalalas ante a opinión pública como as responsables do fracaso da cooperación. Neste caso, cooperar significaría renunciar a estes posibles réditos electorais. Porén, os acordos acadados tamén poden servir para conter o conflito derivado da competición interpartidista e evitar que saian á luz os conflitos existentes entre os partidos de ámbito estatal.

O elemento esencial de influencia da competición interpartidista na cooperación é a existencia de enfrontamento entre os dous grandes partidos de ámbito estatal, xa que, cando as relacións entre os dous grandes partidos son boas, a cohesión entre os gobernos autonómicos gobernados polo mesmo partido pode servir para facilitar o consenso na conferencia sectorial. En resumo, a existencia de competición interpartidista diminúe a probabilidade de cooperación cando a confrontación deriva na formación de dous bloques diferenciados enfrontados entre si: por un lado, o dos gobernos autonómicos da mesma cor que o Goberno central (que se alían coa postura do ministro) e, por outro, as comunidades autónomas gobernadas polos partidos que están na oposición.

A competición interpartidista é un factor cuxo impacto sobre a cooperación multilateral pode ser maior nunhas conferencias sectoriais que noutras. Por exemplo, se a axenda da conferencia sectorial está dominada por temas sobre os que pivota o enfrontamento entre o partido no goberno e o principal partido da oposición. Naquelas conferencias sectoriais onde exista competición interpartidista, a cooperación será menor que nas que non exista confrontación, debido a que, nas primeiras, o conflito partidista reduce a probabilidade dun acordo multilateral.

#### ***d. Disciplina de partido***

O grao de disciplina nos partidos de ámbito estatal determina ata que punto os gobernos autonómicos actúan na conferencia sectorial segundo os ditados da dirección nacional do partido ao que pertencen. Os efectos da disciplina de partido sobre a probabilidade da cooperación varían dependendo da existencia ou non de competición interpartidista na conferencia sectorial. Nun contexto de competición interpartidista, as dinámicas de negociación na conferencia sectorial están determinadas, fundamentalmente, pola cor política dos gobernos autonómicos. Se a disciplina de partido é alta, a probabilidade de cooperar será menor que se a disciplina de partido é baixa. Isto é así porque o partido é capaz de lles impoñer unha penalización ás comunidades autónomas que non se aliñen na conferencia sectorial coa posición da dirección nacional. Desta maneira, intensifícase o impacto da competición interpartidista na Conferencia, é dicir, reforza a formación de dous bloques durante a negociación multilateral: o das comunidades autónomas gobernadas polo partido da administración central, que se aliña coa postura do ministerio, e o das gobernadas polos partidos da oposición, que se posicionan en contra do ministerio. As comunidades autónomas gobernadas por partidos da oposición terán incentivos para impedir un acordo co Goberno central, e obter desa maneira os réditos políticos esperados dun enfrontamento co ministerio.

En cambio, se a disciplina de partido é baixa, a dirección nacional dos partidos estatais non ten capacidade para penalizar as comunidades autónomas. A ausencia de penalización (e, polo tanto, de incentivos para que os gobernos autonómicos sigan as directrices do partido) fai menos probable a configuración de bloques enfrontados que cando a disciplina de partido é alta. En consecuencia, nun contexto de competición interpartidista, a probabilidade de que se produzan acordos de cooperación



é maior cando a disciplina de partido é baixa que cando o partido da oposición ten capacidade para lles impoñer unha posición común aos conselleiros autonómicos<sup>32</sup>.

Se non se produce competición interpartidista, a aliñación partidista nas relacións entre os conselleiros autonómicos, ou entre estes e o ministerio, non pesa tanto na conferencia sectorial. Os partidos de ámbito estatal non utilizan as negociacións na Conferencia como un ámbito máis das relacións Goberno-oposición no Congreso e, polo tanto, cabe esperar un menor nivel de confrontación, pois a falla de cooperación non representa para as comunidades autónomas da oposición un posible rédito electoral. Neste contexto, a disciplina de partido pode promover a consecución de acordos de cooperación porque, naqueles temas onde existise acordo entre o Goberno central e a oposición, obrigaría aos gobernos autonómicos a acatar a cooperación imposta pola dirección nacional do partido.

En cambio, nun contexto de ausencia de competición interpartidista e baixa disciplina, a probabilidade de cooperación será menor que nun contexto onde a disciplina de partido é alta. Se nas negociacións na conferencia sectorial a negociación entre comunidades autónomas non está determinada pola cor política, as posibles alianzas entre comunidades autónomas á hora de defender as súas posicións na conferencia sectorial son múltiples. Se non existe un elemento cohesionador, como é a disciplina de partido, que represente o "cemento" de unión para o acordo, a probabilidade de cooperación será menor.

#### ***e. Interese partidista vs. interese territorial do Goberno autonómico***

O Goberno autonómico pode determinar a súa postura en calquera negociación da conferencia sectorial, atendendo a distintas prioridades. Supoñamos que só existen dúas posibles: o interese do partido ao que pertence ou o interese da súa comunidade autónoma. Se o representante autonómico é da mesma cor política que o Goberno central e a súa prioridade é o interese do partido, á hora de determinar a súa posición en calquera negociación que teña lugar na conferencia sectorial, o conselleiro procurará que esta respecte o consenso e a unidade de todos os conselleiros da súa mesma cor política e co ministerio. É dicir, os conselleiros terán como prioridade que exista consenso entre todos os gobernos autonómicos do seu partido, aínda que ese consenso signifique defender unha posición que non é a máis favorable para a súa comunidade autónoma. Pola contra, se predomina o interese territorial, o Goberno autonómico terá como prioridade nas negociacións da conferencia sectorial apoiar o acordo que máis beneficios lle proporcione á súa comunidade autónoma, por riba de calquera consideración sobre os efectos que a súa postura poida implicar sobre a unidade do partido.

Se existe competición interpartidista, a protección da unidade de partido por riba de calquera outra consideración reforzará a formación na conferencia sectorial de bloques enfrontados de distinto signo político e, por tanto, dificultará a consecución dun acordo de cooperación. En cambio, se nese contexto os conselleiros autonómicos dan prioridade ao interese da súa comunidade autónoma, a probabilidade de que se formen bloques enfrontados de comunidades autónomas gobernadas polo mesmo partido é menor e, en consecuencia, é máis probable que se dean acordos cando predomina o interese territorial que o interese de partido.

Se non existe competición interpartidista, a probabilidade de chegar a acordos na conferencia sectorial será maior se os conselleiros dan prioridade á unidade de partido que se estes dan prioridade ao interese da súa comunidade autónoma. Nun contexto no que non existe competición interpartidista,

32 Nun contexto no que a disciplina de partido é baixa, séguese producindo competición interpartidista. A diferenza co contexto no que existe unha alta disciplina de partido é que esta competición é máis aleatoria, é dicir, non se producirá en dous bloques de distinta cor política. Por exemplo, cando unha CA se opón á posta en marcha dunha lei do Goberno central, como ocorre coa Comunidade Autónoma de Madrid en relación coa aplicación da Lei do tabaco.



a probabilidade de acordo entre comunidades autónomas de distinta cor política é maior. Se ademais predomina o interese de partido, isto axudará a que se produza consenso entre as comunidades autónomas gobernadas polo mesmo partido, pois os conselleiros tenderán a ceder nas demandas concretas das súas comunidades autónomas na procura da cohesión interna. En cambio, se predomina o interese territorial, a probabilidade de que se chegue a acordos é menor que nun contexto no que predomina o interese partidista. Os conselleiros autonómicos perciben no acordo multilateral unha menor probabilidade de que o seu interese territorial quede recollido.

**Táboa 3.1: Factores que inciden sobre os incentivos dos actores-Variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais**

FACTOR	VALORES	PROBABILIDADE DE COOPERACIÓN <sup>1</sup>
Asignación de fondos	Si	+
	Non	-
Distribución de competencias	Competencia exclusiva Gobierno central	-
	Competencia administraciones interdependentes	+
	Competencia exclusiva comunidades autónomas	-
Competición interpartidista (C. I.)	Si	-
	Non	+
C. I.* Disciplina de partido	C. I.* Disciplina alta	-
	C. I.* Disciplina baixa	+
	Sen C. I.* Disciplina alta	+
	Sen C. I.* Disciplina baixa	-
C. I.* Interese do Goberno autonómico	C. I.* Interese partidista	-
	C. I.* Interese territorial	+
	Sen C. I.* Interese partidista	+
	Sen C. I.* Interese territorial	-

<sup>1</sup> O signo indica a probabilidade de cooperar dunha categoría en comparación coas demais.

### 3.3.2 Factores que non inciden sobre os incentivos dos actores

Hai un segundo grupo de factores explicativos que non teñen un impacto directo sobre os incentivos dos actores, pero, non obstante, poden contribuír a explicar a variación na cooperación entre conferencias sectoriais, porque establecen certas condicións que fan máis favorables os acordos.

#### a. Grao de institucionalización

En primeiro lugar, están as características do grao de institucionalización da conferencia sectorial. A maior grao de institucionalización, maior probabilidade de que se produzan acordos entre o Goberno central e as comunidades autónomas. Por institucionalización entendemos os seguintes elementos: a existencia dun regulamento da conferencia sectorial, a frecuencia de reunións convocadas (a maior frecuencia, maior institucionalización) ou a existencia de órganos de segundo nivel.

## b. Materia

Por outro lado, o tipo de materia que se trate tamén pode explicar a variación na cooperación entre conferencias sectoriais. Se a non cooperación entre as distintas administracións sobre unha materia supón un custo excesivamente alto (por exemplo, no caso dos transplantes, unha falla de cooperación supón a potencial perda de vidas humanas), é máis probable que as administracións se poñan de acordo. O custo de non cooperar para as administracións, a diferenza dos anteriores factores, está no valor incondicional que os actores lle outorgan ao resultado da cooperación. A probabilidade de que cooperen tamén é máis alta se se trata dunha materia de natureza técnica. Estas supoñen, normalmente, o establecemento de decisións sobre regras estándar e, por iso, non implican asuntos intrinsecamente controvertidos. En cambio, nas negociacións de materias que conteñen unha importante carga ideolóxica, é máis probable que as conferencias sectoriais se politicen, é dicir, que as negociacións no seo da conferencia sectorial desemboquen en confrontación interpartidista (un enfrontamento entre as posicións ideolóxicas que o partido no goberno e o principal partido da oposición defenden respecto da materia que se trate) e, por tanto, a probabilidade de que as administracións cooperen é menor. Loxicamente, tendo en conta estas consideracións, o tipo de materia que predomine na composición da axenda de cada órgano pode explicar a variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais.

Táboa 3.2: Factores que non inciden sobre os incentivos dos actores-Variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais

FACTOR	VALORES	PROBABILIDADE DE COOPERACIÓN <sup>1</sup>
Grao de institucionalización	Alto	+
	Baixo	-
Materia	Materia problema-necesidade	+
	Materia técnica	+
	Materia política	-

<sup>1</sup> O signo indica a probabilidade de cooperar dunha categoría en comparación coas demais.

## 3.4 A variación da cooperación entre comunidades autónomas

A variación da cooperación entre comunidades autónomas vén explicada por un conxunto de factores que teñen un efecto distinto sobre os custos e beneficios que leva consigo a acción de cooperar para distintos grupos de comunidades autónomas. Na táboa 3.3 inclúense tamén os efectos que estes factores producen sobre os incentivos do Goberno central para cooperar, xa que, en todos os casos, a cooperación depende da interrelación entre os incentivos do Goberno central e dos gobernos autonómicos.

### a. O grao de dependencia das transferencias do Goberno central

O primeiro factor é o grao de dependencia das transferencias do Goberno central por parte dos gobernos autonómicos. Se existe un baixo grao de dependencia, os ingresos dunha comunidade autónoma dependen en maior medida dos seus propios impostos que das transferencias do Goberno central. E,



ao contrario, nas comunidades autónomas cun alto nivel de dependencia, os ingresos proveñen fundamentalmente dos recursos transferidos desde a Administración central. As primeiras terán menos incentivos para cooperar co ministerio que as que dependan en maior medida das transferencias intergubernamentais. As de baixa corresponsabilidade fiscal aceptarán con maior probabilidade cooperar co Goberno central se a aceptación do acordo ten vinculado novo financiamento, mentres que as comunidades autónomas cuxos ingresos sexan máis independentes da Facenda central non serán tan vulnerables a unha negociación onde a obtención de novo financiamento se vincula á aceptación do acordo co ministerio. Ou, noutras palabras, os beneficios esperados da cooperación en termos de financiamento para as comunidades autónomas con baixa corresponsabilidade fiscal son maiores e, polo tanto, teñen máis incentivos para chegar a un acordo coa Administración central que as comunidades autónomas menos dependentes en termos de financiamento do Goberno central.

Por outro lado, o Goberno central terá máis incentivos para cooperar coas comunidades autónomas de baixa corresponsabilidade fiscal que coas que son máis independentes financeiramente da Facenda central, porque a dependencia financeira das primeiras lle proporciona unha maior capacidade de influencia sobre o contido final do acordo.

### ***b. O nivel de competencias adquirido***

O segundo factor é o nivel de competencias adquirido polas comunidades autónomas. As comunidades autónomas cun maior nivel de competencias terán menos incentivos para cooperar, xa que chegar a un acordo co resto de comunidades autónomas e o Goberno central supón unha maior perda de autonomía sobre a decisión que aquelas comunidades autónomas que teñen un nivel de autonomía menor. É dicir, é custoso para unha comunidade autónoma que exerce unha competencia de forma autónoma limitar as súas decisións nesa política mediante un acordo multilateral. Pola contra, aquelas comunidades autónomas cun baixo nivel de competencias adquiridas terán máis incentivos para cooperar, porque o acordo lles abre a vía de participación en decisións nas que non terían voz no caso de non cooperar.

### ***c. A competición interpartidista***

Se se produce competición interpartidista, o obxectivo para as comunidades autónomas gobernadas pola oposición é obter certos réditos políticos para o seu partido político mediante a erosión da actuación do ministerio na Conferencia, obstaculizando calquera acordo multilateral. Se cooperasen co Goberno central perderían os réditos electorais esperados da confrontación interpartidista e, por tanto, teñen menos incentivos para cooperar que as que están gobernadas polo partido do Executivo central.

Se non se produce competición interpartidista nas conferencias sectoriais, non cabe esperar unha variación nos incentivos para cooperar entre as comunidades autónomas gobernadas por partidos na oposición e as da mesma cor política que o Goberno central.

### ***d. A relación de forzas entre Comunidade Autónoma e Goberno central***

En cuarto lugar, o peso político de cada Goberno autonómico tamén pode contribuír a explicar a variación na cooperación entre comunidades autónomas. O peso político determina a relación de forzas na negociación entre a Comunidade Autónoma e o Goberno central. Aqueles gobernos autonómicos que, debido á conxuntura política (por exemplo, que sexan especialmente relevantes para a configuración de maiorías parlamentarias), teñan un poder de negociación superior ao resto das comunidades autónomas, terán menos incentivos para chegar a un acordo multilateral na conferencia sectorial. Cando a relación de forzas favorece a Comunidade Autónoma, esta terá incentivos para



negociar bilateralmente co Goberno central, pois sabe que a súa capacidade de influencia sobre o contido do acordo é maior que se ten que negociar xunto co resto dos gobernos autonómicos<sup>33</sup>. Pola contra, aquelas comunidades autónomas que non teñen unha posición privilexiada nas negociacións co Goberno central sempre terán máis incentivos para optar polas vías multilaterais de cooperación, ao ser esta a única vía de acción xunto co Goberno central.

**Táboa 3.3: Factores que explican a variación nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas**

FACTOR	VALORES	PROBABILIDADE DE COOPERACIÓN <sup>1</sup>	
Nivel de corresponsabilidade fiscal	1 Alto	-	
	2 Baixo	+	
Nivel de competencias adquiridas	1 Alto	-	
	2 Baixo	+	
Competencia interpartidista no ámbito nacional (entre partidos nacionais)	1 Si	CCAA oposición	-
		CCAA do mesmo p.	+
	2 Non	CCAA oposición	+
		CCAA do mesmo p.	+
Relación de forzas Comunidade Autónoma–Gob. central	1 CCAA con poder político	-	
	2 CCAA sen poder político	+	

<sup>1</sup> O signo indica a probabilidade de cooperar dunha categoría en comparación coas demais.

### 3.5 A variación da cooperación ao longo do tempo

Nos anteriores apartados presentamos a relación entre cada factor explicativo, os valores que poden adoptar e os seus efectos sobre a variación nos niveis de cooperación. Neste apartado presentamos algunhas hipóteses sobre o impacto da variación nos valores dos factores explicativos sobre os niveis de cooperación. Seguindo a dirección dos efectos sobre a cooperación para cada un dos valores dos factores explicativos que foron descritos nos apartados anteriores, podemos realizar algunhas hipóteses sobre o impacto dun cambio no valor dos factores sobre a probabilidade da cooperación. Na táboa 3.4 especificase a dirección (positiva ou negativa) da asociación entre unha variación no valor dos factores explicativos e a variable dependente. Unha relación positiva indica que un aumento no valor do factor aumenta a probabilidade de cooperar e unha diminución redúcea. En cambio, unha asociación negativa reflicte que o efecto do cambio sobre a dependente é de signo contrario, é dicir, un incremento no valor do factor significa unha redución da probabilidade de cooperación (e ao revés).

Existe unha relación positiva entre os cambios na asignación de fondos no seo dunha conferencia sectorial e a probabilidade de cooperar. Un aumento no volume de fondos asociados aos acordos adoptados na conferencia sectorial aumentará a probabilidade de cooperación intergubernamental. E, ao contrario, unha diminución do volume de transferencias reduciraa. Calquera modificación no nivel de competencias adquiridas das comunidades autónomas terá un impacto inversamente proporcional na

<sup>33</sup> Se o Goberno central é feble, tamén pode ter incentivos para recorrer ás relacións bilaterais e facerlles concesións a aqueles gobernos autonómicos que lle prestan apoio parlamentario. A bilateralidade sería utilizada polo Goberno central para non facer visibles as concesións ao resto das comunidades autónomas.

probabilidade de cooperación, xa que cantas máis competencias teñan os gobernos autonómicos, menos probable é que acepten atarse mediante o acordo e perder autonomía de decisión intergobernamental (e ao revés).

Se as comunidades autónomas aumentan progresivamente o seu nivel de corresponsabilidade fiscal, serán menos dependentes do financiamento procedente da Facenda central. Os incentivos das comunidades autónomas para cooperar que teñen a súa orixe nun incremento do financiamento dos gobernos autonómicos desaparecen, así como o poder de negociación do Goberno central para condicionar o contido do acordo a través do financiamento asociado. Polo tanto, cabe esperar que, a medida que a corresponsabilidade dos gobernos autonómicos aumente, os niveis de cooperación co Goberno central diminúan. Este é un efecto transversal, é dicir, que afectaría aos niveis de cooperación de todas as conferencias sectoriais. Ademais, unha maior descentralización de competencias en favor das comunidades autónomas tamén dificulta a adopción de acordos nas conferencias sectoriais, ao preferir as comunidades autónomas preservar a súa autonomía da influencia das decisións do Goberno central.

A probabilidade de cooperación varía en dirección oposta ao grao de competición interpartidista nas conferencias sectoriais. Se a competición interpartidista diminúe, a confrontación entre Goberno central e comunidades autónomas de distinto signo reducirase, e os acordos intergobernamentais serán, por tanto, máis probables. E ao revés: se ao longo do tempo a competición interpartidista no seo da conferencia sectorial aumenta, a probabilidade de cooperación diminúe.

Mantendo a existencia de competición interpartidista invariable, os cambios no grao de disciplina de partido de ámbito estatal terán un efecto sobre a cooperación inversamente proporcional a esa variación. Por exemplo, se a disciplina de partido aumenta, intensificaranse os efectos da confrontación interpartidista. E, ao contrario, unha diminución da disciplina de partido reducirá os efectos da competición interpartidista sobre a consecución dos acordos.

En cambio, nun contexto de ausencia de competición interpartidista, calquera variación na disciplina de partido terá un efecto directamente proporcional sobre a cooperación. Unha maior disciplina facilitará a adopción de acordos de cooperación multilateral, mentres que unha diminución da disciplina fará máis difícil a coordinación por parte de cada un dos partidos políticos das posicións das distintas comunidades autónomas nas que gobernan e, por tanto, o acordo será menos probable.

En relación coas prioridades do Goberno autonómico á hora de negociar na conferencia sectorial, e asumindo que a existencia de competición interpartidista se mantén constante, calquera cambio na prioridade do Goberno autonómico que intensifique o interese de partido diminuírá a probabilidade de cooperación. Pola contra, ocorre o contrario se se intensifica a defensa do interese territorial por parte do Goberno autonómico. Neste último caso, a probabilidade de que se adopten acordos multilaterais aumentará porque o interese territorial favorece o establecemento de alianzas entre comunidades autónomas de distinto signo político e, por tanto, rompe o posible bloqueo producido polo enfrontamento entre grupos de comunidades autónomas do mesmo signo político.

Nun contexto con ausencia de competición interpartidista, calquera aumento do interese de partido terá un efecto directamente proporcional sobre a cooperación, xa que, se os representantes dos gobernos autonómicos dan prioridade ao consenso entre as comunidades autónomas gobernadas polo seu partido, será máis fácil que estas cheguen a un consenso entre elas, porque todas estarán dispostas a ceder nas súas demandas a prol da unidade. En cambio, se se intensifica a defensa do interese territorial, é menos probable que os gobernos autonómicos estean dispostos a ceder se o acordo non cobre as súas demandas concretas, o que diminúe a probabilidade de cooperación.



As variacións no grao de institucionalización da conferencia sectorial producen efectos sobre a probabilidade de cooperación na mesma dirección. Por exemplo, un incremento no nivel de institucionalización da Conferencia (un aumento do número de reunións, unha mellora dos órganos de segundo nivel) facilitará a adopción de acordos e, por tanto, cabe esperar un aumento do grao de cooperación intergubernamental.

**Táboa 3.4: A variación da cooperación ao longo do tempo**

Factor que cambia ao longo do tempo:		Dirección do efecto sobre a cooperación	
Repartición de fondos			+
Grao de dependencia das transferencias do Goberno central			-
Nivel de competencias adquiridas das comunidades autónomas			-
Competencia interpartidista no ámbito nacional (entre partidos nacionais)-C. I.			-
Disciplina de partido (partidos de ámbito nacional)		C. I.	-
		Sen C. I.	+
Prioridade do Goberno autonómico	Interese de partido	C. I.	-
		Sen C. I.	+
	Interese territorial	C. I.	+
		Sen C. I.	-
Grao de institucionalización da CS			+





# 4. METODOLOGÍA





Ao ter definida a principal variable dependente como “os acordos adoptados entre Goberno central e comunidades autónomas nas conferencias sectoriais”, céntrase a atención no funcionamento deste mecanismo de cooperación. Faise preciso, porén, dar un paso máis na delimitación do obxecto de estudo, ao resultar inabarcable a análise de todas as conferencias sectoriais existentes. Descríbense, por tanto, o proceso e os porqués da selección das conferencias sectoriais obxecto de estudo, o cal se realiza en dúas fases. Faise tamén referencia neste apartado á elección dos entrevistados, así como ao deseño do cuestionario e á análise das entrevistas.

## 4.1 Selección do obxecto de estudo

### 4.1.1 A realización de entrevistas exploratorias

Para delimitar o obxecto de análise entre os diversos mecanismos de cooperación existentes no Estado autonómico, realizáronse oito entrevistas exploratorias a expertos na materia do mundo académico e da Administración. O obxectivo era obter unha visión transversal dos mecanismos de cooperación, tanto desde unha perspectiva teórica como desde un punto de vista práctico, que permitise seleccionar aqueles ámbitos sectoriais de maior interese na investigación. Do mesmo xeito, tamén se buscaba probar o cuestionario e identificar aquelas persoas que poderían ser entrevistadas nunha fase posterior.

Nun primeiro momento fixéronse entrevistas informais (isto é, sen un cuestionario definido) a dous coñecidos estudosos dos mecanismos de cooperación (Eliseo Aja e Joaquín Tornos), para que, desde unha perspectiva académica, revisasen o estado da cuestión. Tras estas conversacións iniciais, foron entrevistados, xa cun primeiro borrador de cuestionario, dous membros e un ex-membro da Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (José María Pérez Medina, Enrique Gómez Campo e Adolfo Hernández Lafuente), do Ministerio de Administracións Públicas (MAP), en tanto que principais impulsores dos mecanismos de cooperación en España e compiladores de información sobre o particular (o MAP é o único ministerio que dispón de información sobre o número de convenios celebrados, as reunións mantidas

entre os diferentes organismos de cooperación, etc.). Estes últimos proporcionaron unha visión dos diferentes mecanismos de cooperación estatais e, en concreto, das conferencias sectoriais, xa que, en tanto que membros do MAP, puideron participar en moitas das reunións desde a súa creación. Non só iso, senón que os entrevistados son membros do Ministerio de Administracións Públicas<sup>34</sup> na área de cooperación territorial desde principios dos noventa, polo que dispoñen de información sobre un longo período de tempo. Ademais, foron entrevistados Eduard Roig, Ignacio Sánchez-Amor e Francisco Peña, os tres coñecedores en profundidade da Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas (Eduard Roig e Sánchez-Amor) e da Conferencia Sectorial de Agricultura (Francisco Peña).

#### 4.1.2 A selección das conferencias sectoriais

Tras as recomendacións e observacións contidas nas entrevistas exploratorias, estívose en condicións de elixir aqueles mecanismos de cooperación obxecto de estudo, para seleccionar posteriormente as persoas que se fan entrevistar.

Na primeira fase da investigación, decidiuse estudar a Conferencia Sectorial de Agricultura (CSA) e o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde (CISNS), por seren aqueles que se reuniron con maior frecuencia no período 1981-2006 e, polo tanto, dos que maior información se pode extraer<sup>35</sup>. Polo tanto, a decisión inicial é a de estudar a Conferencia Sectorial de Agricultura e o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, tratando de ver como se axusta o funcionamento destes dous órganos ás hipóteses exploratorias, segundo os seguintes criterios: a diferente natureza xurídica das CCSS, as funcións das CCSS (coordinación, cooperación ou coordinación e cooperación), a distribución de competencias de cada un dos sectores, o seu percorrido ao longo do tempo e a frecuencia e periodicidade das reunións das CCSS.

En primeiro lugar, estas conferencias sectoriais son organismos de natureza xurídica diferente, en tanto que o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde vén creado por lei (Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade -LXS), recoñecendo a competencia expresa do Goberno central de coordinación xeral da sanidade (art. 149.16 da Constitución española). Pola contra, a Conferencia Sectorial de Agricultura nace dun acordo mutuo entre as partes, antes de que se ratificara a norma de creación das conferencias sectoriais (Lei 12/1983, do 14 de outubro, do proceso autonómico, art. 4), respondendo á necesidade de asegurar a actuación coherente e coordinada dos poderes públicos en materia de agricultura. Ao considerar estes mecanismos, recóllese, polo tanto, información sobre cooperación e coordinación: na primeira, o Goberno central ten o deber de coordinar as comunidades autónomas, pero tamén constitúe un instrumento de cooperación entre comunidades autónomas e Goberno central; na segunda, só se trata de cooperación voluntaria entre Goberno central e comunidades autónomas, pois estes aceptan voluntariamente obrigarse mediante un acordo. Tamén nos permite reparar noutra cuestión relevante, como é a distribución de competencias entre Goberno central e comunidades autónomas, por un lado, exclusiva do Goberno estatal (competencia de coordinación de sanidade, art. 149.1.16)<sup>36</sup>, e, polo

34 Adolfo Hernández Lafuente xa non estaba no MAP no momento da visita, senón no Ministerio de Defensa, pero foi un dos principais impulsores dos mecanismos de cooperación, entre eles a CARCE. Ademais, outro dos entrevistados (José María Pérez Medina), que ostentaba o cargo no momento da entrevista, xa non é membro desta secretaría.

35 Pensouse tamén, ao principio, en prestar atención ao Consello de Política Fiscal e Financeira (CPFF), pero a súa especificidade (ratificada por todos os entrevistados) en canto a temática e relevancia fixo que nos decantásemos polos outros dous mecanismos. Aínda así, foron realizadas cinco entrevistas a participantes do CPFF, pola importancia deste instrumento de cooperación.

36 Ademais, en materia de sanidade deuse un proceso desigual de transferencia de competencias ás comunidades autónomas: un grupo de comunidades autónomas asumiu as competencias en sanidade xa nos anos oitenta, mentres un segundo grupo unicamente foi competente en materia de sanidade a finais dos anos noventa. Isto incrementa a variabilidade presente nas conferencias sectoriais, xa que unicamente unhas poucas comunidades autónomas asistían ás reunións do CISNS estando fóra do "territorio Insalud".



outro, exclusiva das comunidades autónomas (competencia de agricultura, art. 148.1.7 da Constitución española). Estas diferenzas entre ambos os órganos permitirán observar se existe variabilidade entre os dous mecanismos, segundo as súas funcións e diferentes competencias de partida.

En segundo lugar, o seu longo e continuo percorrido a través do tempo fai posible o exame lonxitudinal de ambos os mecanismos, que non sería posible co estudo doutras conferencias sectoriais ou consellos, máis intermitentes ou con escasa frecuencia das reunións no tempo. Pódense, analizando estes dous mecanismos, verificar as oscilacións e o seu mellor ou peor funcionamento ao longo do tempo, cuestión á que se presta especial atención nas hipóteses.

En terceiro lugar, a aludida periodicidade nas reunións destes dous mecanismos de cooperación permite analizar se se dan variacións na cooperación dependendo das materias tratadas. Coñecerase deste xeito se hai materias nas que funciona a cooperación ou outras nas que resulta moi complicada e difícil de desenvolver.

Por último, a Conferencia Sectorial de Agricultura introduce un elemento de gran relevancia para o estudo: a discusión e debate no seu seo de asuntos comunitarios. A posibilidade de estudar como se entende a cooperación nunha nova área política como é a europea e a incorporación das comunidades autónomas a ese ámbito, é un engadido ao estudo desta conferencia sectorial, xa que introduce a observación das relacións intergubernamentais entre os tres niveis de goberno. Ademais, complétese esta primeira aproximación con tres das entrevistas exploratorias, que achegan información sobre a Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas (E. Roig, I. Sánchez Amor e A. Hernández Lafuente), un mecanismo que está modificando en moitos aspectos o sistema das relacións intergubernamentais actual e afecta a moitos ámbitos obxecto de cooperación.

Nunha fase posterior, e tratando de cubrir a maior variabilidade posible nos instrumentos de cooperación, ampliouse o estudo a dúas novas conferencias sectoriais, cunha frecuencia de reunións menor e unha estrutura menos arraigada: a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente e a Conferencia Sectorial de Educación.

En primeiro lugar, estas dúas conferencias sectoriais recollen as diferenzas en canto á natureza xurídica que se especificaban respecto do CISNS e da Conferencia Sectorial de Agricultura: a Conferencia Sectorial de Educación foi creada pola Lei orgánica de 1985 (LO 8/1985), mentres a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, igual que a Conferencia Sectorial de Agricultura, non vén prevista en ningunha lei. Ademais, mentres a Conferencia Sectorial de Educación ten as funcións de cooperación e coordinación<sup>37</sup>, a segunda unicamente ten atribuída a de cooperación. Por outra parte, as competencias son concorrentes entre Goberno central e comunidades autónomas nestes dous sectores (de bases do Goberno central e de desenvolvemento da lexislación e execución das comunidades autónomas), a diferenza de Sanidade<sup>38</sup> e Agricultura. Engádese unha compoñente máis de variación ao non seren transferidas as competencias en materia de educación ao mesmo tempo en todas as comunidades autónomas<sup>39</sup>, como ocorría no CISNS.

37 Aínda que non se regula explicitamente na Constitución española o deber de coordinación do Goberno central en materia de educación, enténdese que a Conferencia Sectorial ten que cumprir este papel cohesionador, en función do artigo 149.1.30º, que obriga ao Goberno central a liderar, regular e garantir o cumprimento e desenvolvemento do art. 27 da Constitución ("Existencia dun sistema educativo homologable no conxunto do Estado").

38 Aínda que o Goberno central ten a competencia de coordinación no caso do CISNS, foilles transferida a competencia en materia de desenvolvemento e xestión da sanidade ás comunidades autónomas. As competencias están en certo modo, por tanto, compartidas.

39 Os primeiros traspasos fixéronse a principios dos anos oitenta (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco e Valencia). O resto dos traspasos fíxose en bloque a todas as demais comunidades autónomas entre os anos 1999 e 2000.



En segundo lugar, aínda que constituídas en datas moi próximas ao CISNS e á Conferencia Sectorial de Agricultura, o número de reunións levadas a cabo entre o período 1986-2007 é moito inferior ao dos dous primeiros órganos contemplados (sobre todo no caso da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente). En concreto, a Conferencia Sectorial de Educación reuniuse de maneira máis intermitente, cun período especialmente prolixo entre os anos 1990 e 1998 e unha caída no número de reunións a partir de 1999. A Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, pola contra, foi dinamizada a partir do ano 2000. Isto permitirá completar a análise sobre as variacións existentes entre unhas conferencias sectoriais máis institucionalizadas e cun número de reunións frecuentes, e estas dúas, de funcionamento e estrutura relativamente inestables ou recentes.

En terceiro lugar, o incremento na variación das materias tratadas ao ter en conta estas dúas conferencias sectoriais permite abranguer un abano máis amplo de variabilidade, entre aquelas materias máis fáciles e aquelas máis difíciles de tratar. Mentres o CISNS e a Conferencia Sectorial de Educación inclúen políticas cun importante contido social, as conferencias sectoriais de Agricultura e Medio Ambiente tratan temas ligados ás especificidades territoriais de cada comunidade autónoma.

Finalmente, a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente incorpora nas súas reunións, para o seu tratamento (como era o caso da Conferencia Sectorial de Agricultura), materias cun alto compoñente europeo, o que permite complementar a análise desta nova esfera política.

Ademais destas catro conferencias sectoriais, considerouse oportuno entrevistar, aínda que cun número de casos moi reducido, membros do Consello Superior de Política de Inmigración<sup>40</sup> e do Consello de Política Fiscal e Financeira para as Comunidades Autónomas, debido ás recorrentes queixas, tanto desde o mundo académico como desde a propia Administración, sobre a necesidade de coordinarse nestas materias (especialmente en inmigración, un problema cada vez máis urxente). Trátase de pesquisar cales son as razóns da suposta non cooperación nestes ámbitos de “necesaria cooperación”.

No cadro 4.1 sistematízanse as principais características das conferencias sectoriais seleccionadas para o estudo. A modo de resumo, destácanse as semellanzas e diferenzas entre as distintas conferencias sectoriais. Por unha parte, unicamente dúas das conferencias sectoriais analizadas –a Conferencia Sectorial de Agricultura e a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente– non foron creadas por lei, mentres todas as demais deben a súa constitución a unha lei. En segundo lugar, aínda que todas elas foron creadas nos anos oitenta, a frecuencia de reunións entre elas varía: a Conferencia Sectorial de Agricultura, o CISNS e o Consello de Política Fiscal e Financeira contan cun número de reunións máis alto que a Conferencia Sectorial de Educación, a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente ou a CARCE. Tamén hai diferenzas no que se refire ás súas funcións, pois o CISNS, a Conferencia Sectorial de Educación, o CPFF e o CSPI teñen funcións de cooperación e coordinación, mentres as demais unicamente foron creadas como mecanismos de cooperación. Por último, as competencias difiren entre unhas conferencias sectoriais e outras, desde a competencia exclusiva das comunidades autónomas en materia de agricultura á competencia exclusiva do Goberno central en materia de inmigración.

40 Aínda que este non constitúe unha Conferencia Sectorial propiamente dita, xa que non se reúnen ministros e conselleiros, senón representantes de rango inferior.

**Cadro 4.1: Características das conferencias sectoriais obxecto de estudo**

Conferencia Sectorial	Natureza xurídica	Competencias		Función	Data de creación	N.º reunións (1981-2005)
		Goberno central	CCAA			
CS de Agricultura	Non creada por lei		Exclusiva	Cooperación	1983	117 <sup>a</sup>
CISNS	Creada por lei	Coordinación da sanidade	Xestión sanidade	Cooperación	1987	78 <sup>b</sup>
				Coordinación	1986	51 <sup>c</sup>
CS de Educación	Creada por lei	De bases	Desenvolvemento e xestión	Cooperación Coordinación		
CS de Medio Ambiente	Non creada por lei	De bases	Desenvolvemento e xestión	Cooperación	1988	38 <sup>d</sup>
CPFF 61 <sup>e</sup>	Creada por lei	Coordinación e planificación da economía			Cooperación Coordinación	1980
CSPI	Creada por lei	Exclusiva		Cooperación Coordinación		
CARCE	Creada por lei	Exclusiva		Cooperación	1988	50 <sup>f</sup>

*a* Número de reunións moi frecuente desde a súa creación (nalgúns anos chegou a 10 reunións).

*b* Número de reunións constante desde a súa creación.

*c* Frecuencia das reunións maior entre os anos 1990-1998 e menor número de reunións a partir do 1999.

*d* Frecuencia das reunións maior a partir do ano 2000.

*e* Número de reunións intermitente (por exemplo, de 7 reunións nun ano, pasa a 1 no seguinte).

*f* Número de reunións constante desde a súa creación (aproximadamente, unha media de 3 reunións anuais).



## 4.2 A selección dos entrevistados e a realización das entrevistas

Non se partiu dun número definido de entrevistados, senón que se elaborou unha lista provisoria que debeu ser modificada en función da dispoñibilidade dos entrevistados ou a súa disposición para colaborar co proxecto. Tratouse, en todo caso, de considerar a maior variabilidade posible respecto aos perfís dos entrevistados. Ademais, intentouse asegurar un mínimo de variación, por comunidade autónoma, período e partido político. Realizáronse, en total, 82 entrevistas.

Para a elección dos entrevistados combináronse diferentes criterios que tivesen presentes as características dos participantes nos mecanismos de cooperación. Recadáronse datos sobre os participantes nas conferencias sectoriais desde a súa posta en marcha e seleccionouse unha primeira mostra, a partir deses criterios.

Efectuouse unha primeira división entre participantes da Conferencia Sectorial de Agricultura, do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, da Conferencia Sectorial de Educación e da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. O número de entrevistas realizadas por conferencia sectorial é similar, excepto para o caso da Conferencia Sectorial de Educación, cun número de casos lixeiramente máis baixo (táboa 4.1). A categoría "Todas as conferencias sectoriais" é especial, en tanto que inclúe os representantes do Ministerio de Administracións Públicas, que participaron en calidade de observadores na maioría das conferencias sectoriais. Nas súas achegas non se refiren, logo, á Conferencia Sectorial de Administracións Públicas, senón a todas as conferencias sectoriais.

**Táboa 4.1: Número de entrevistados por conferencia sectorial**

CONFERENCIAS SECTORIAIS	N
Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas	4
Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	18
Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas	5
Conferencia Sectorial de Agricultura	20
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	19
Conferencia Sectorial de Educación	13
Consello Superior de Política de Inmigración	5
MAP-Todas as conferencias sectoriais	9

En segundo lugar, diferenciouse entre representantes do Goberno central e participantes das comunidades autónomas (táboa 4.2). Fíxose unha repartición da mostra entre actores procedentes do Goberno central e aqueles procedentes das comunidades autónomas, primando o número de entrevistados das comunidades autónomas, ao presupoñer que a variabilidade entre comunidades autónomas é bastante maior que a que puidese haber dentro dos ministerios. Ao ter moitos dos entrevistados un longo percorrido na política, moitos deles teñen unha dobre perspectiva, desde o Goberno autonómico e desde a Administración central. Desta maneira, este grupo de entrevistados (10 dos 82) están incluídos nas categorías de "Goberno central" e "comunidades autónomas".



**Táboa 4.2: Participantes das conferencias sectoriais segundo o nivel de goberno**

NIVEL DE GOBERNO	N
Goberno central	38
Comunidades autónomas	53
Goberno local	2

Por outra parte, tratouse de obter representación da maioría das comunidades autónomas, introducindo na mostra conselleiros de diversas comunidades autónomas. En concreto, como se aprecia na táboa 4.3, fíxose unha mostra para 16 comunidades autónomas, repartidas entre as diferentes conferencias sectoriais. Algunhas comunidades autónomas están, en certo modo, sobrerrepresentadas, debido á súa importancia en termos de poboación, importancia política ou centralidade para os obxectivos deste estudo.

**Táboa 4.3: Número de entrevistados por comunidade autónoma**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	N
A Ríoxa	2
Andalucía	7
Aragón	1
Asturias	1
Baleares	1
Canarias	1
Cantabria	3
Castela-A Mancha	3
Castela e León	1
Cataluña	6
Estremadura	6
Galicia	7
Madrid	2
Murcia	2
Navarra	4
País Vasco	5
Valencia	1
	53

Contempláronse, ademais, os diferentes períodos legislativos democráticos, tratando de cubrir todas as etapas desde a creación das conferencias sectoriais (1980-1995; 1996-2003; 2004 en diante –ver táboa 4.4). Foi imposible incorporar diferentes períodos legislativos para cada comunidade autónoma, algo que requiriría facer un número extraordinariamente alto de entrevistas. Aínda así, tratáronse de incorporar persoas que participasen en máis dunha lexislatura e tivesen unha visión lonxitudinal da conferencia sectorial. De feito, como xa se adiantou en parágrafos anteriores, isto último constituíu outro dos criterios de selección para a mostra, en tanto que se optou por personaxes públicas

con longos períodos de participación nas conferencias sectoriais e, ademais, unha ampla experiencia nas diferentes administracións, a autonómica e a central. Deste xeito, un mesmo entrevistado púidonos proporcionar información non só sobre diferentes momentos temporais, senón tamén sobre a actuación de distintos niveis de goberno.

**Táboa 4.4: Número de entrevistados por período**

PERÍODO	N
1980-1995	31
1996-2003	54
2004 en diante	43

Finalmente, entrevistáronse participantes das conferencias sectoriais cun perfil máis técnico (directores e secretarios xerais), xunto a actores políticos (ministros e conselleiros) –táboa 4.5–. Buscábase desta maneira diferenciar entre o nivel máis político, constituído polos asistentes ás reunións das conferencias sectoriais, e o máis técnico, formado por aqueles que levan a cabo os traballos preparatorios das reunións.

**Táboa 4.5: Número de entrevistados por perfil**

PERFIL TÉCNICO vs. PERFIL POLÍTICO	N
Perfil político	41
Perfil técnico	46

A táboa 4.6 presenta o número de entrevistados por categoría considerada. Ao poder estar os entrevistados incluídos en máis dunha categoría (por exemplo, un entrevistado que desempeñou moitos anos un cargo político, pero á vez estivo nun cargo técnico durante outros tantos anos), a suma dos subtotais de cada categoría non se corresponde moitas veces co número total de entrevistas. A diferenciación entre categorías ou familias de entrevistados permitirá, na análise empírica, establecer se a diversidade existente entre os entrevistados (na afiliación política, no nivel de goberno ao que pertencen, no seu perfil, etc.) leva aparelladas diferentes valoracións das conferencias sectoriais ou, incluso, opinións diferentes en canto aos factores que impulsan ou prexudican a cooperación. Esta clasificación formará, por tanto, parte da análise. Obviamente, ao non estar constituídas todas elas polo mesmo número de entrevistados ou contar algunha delas cun número moi reducido de entrevistados, haberá que ser cautos á hora de establecer diferenzas entre os grupos de entrevistados, pero resulta un instrumento útil, malia isto, para matizar os resultados da análise.



**Táboa 4.6: Número de entrevistados por categoría**

NÚMERO DE ENTREVISTADOS POR CATEGORÍA				
	TOTAL	GOBERNO	CCAA CENTRAL	GOBERNO LOCAL
<b>CONFERENCIAS SECTORIAIS</b>				
CARCE	4	3	1	0
CISNS	18	9	15	0
CPPF	5	2	4	0
Conferencia Sectorial de Agricultura	20	6	17	0
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	19	7	11	1
Conferencia Sectorial de Educación	13	4	10	0
CSPI	5	4	0	1
MAP-Todas as conferencias sectoriais	9	9	0	0
<b>PERFIL TÉCNICO vs. PERFIL POLÍTICO</b>				
Perfil político	41	5	41	1
Perfil técnico	46	36	18	1
<b>AFILIACIÓN PARTIDISTA</b>				
Partido Popular	17	4	16	0
Partido Socialista	31	16	19	1
Outros partidos	13	1	12	0
<b>PERÍODO</b>				
1980-1995	31	15	24	0
1996-2003	54	20	43	0
2004 en diante	43	20	27	2

**Táboa 4.7: Número de entrevistados en cada conferencia sectorial, por categoría**

CONFERENCIAS SECTORIAIS	TOTAL	PP	PSOE	Outros	CCAA forais	CCAA vía lenta, réxime común	CCAA vía rápida, réxime común	Perfil técnico	Perfil político
CARCE	4	0	3	0	0	1	0	4	0
CISNS	18	5	7	2	2	5	7	8	11
CPPF	5	0	2	0	0	0	4	5	0
Conferencia Sectorial de Agricultura	20	6	8	3	2	11	4	8	15
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	19	4	5	5	3	5	3	11	9
Conferencia Sectorial de Educación	13	3	5	4	3	5	2	5	9
CSPI	5	0	3	0	0	0	0	4	1
MAP-Todas as conferencias sectoriais	9	1	4	0	0	0	0	9	0



**Táboa 4.8: Número de entrevistados segundo tipo de comunidade autónoma e afiliación partidista**

	TOTAL	PP	PSOE	Outros
<b>CONFERENCIAS SECTORIAIS</b>				
CCAA forais	9	0	1	7
CCAA vía lenta, réxime común	23	9	12	1
CCAA vía rápida, réxime común	20	6	6	4

### 4.3 Técnica de investigación: a entrevista en profundidade

Para o desenvolvemento deste proxecto empregáronse as entrevistas en profundidade, ao entender que este era o instrumento que mellor se axustaba aos nosos obxectivos de investigación, ante a escaseza de datos sobre as conferencias sectoriais. Mediante a entrevista en profundidade, obtense unha gran cantidade de información sobre acontecementos e actividades que non se poden observar directamente e sobre os que non se dispón doutras fontes de información exhaustivas, xa que os entrevistados actúan como informantes do entrevistador no máis estrito sentido. Así, no caso das conferencias sectoriais, a entrevista en profundidade veu suplir esas carencias, ao ser un escenario ao que non tiñamos acceso directo nin posibilidade de coñecer o seu funcionamento.

### 4.4 O deseño do cuestionario

Partindo das hipóteses exploratorias e tratando de cubrir todos aqueles aspectos considerados esenciais no estudo dos organismos escollidos, elaborouse un cuestionario semiestruturado. Seguindo un esqueleto básico, procurouse formular unha serie de preguntas para cada apartado que permitise ao entrevistado e ao entrevistador seguir unha conversación fluída. En concreto, estruturouse o cuestionario da seguinte maneira (véxase anexo III), atendendo aos obxectivos da investigación:

#### *Primeiro obxectivo: descrición das conferencias sectoriais obxecto de estudo*

Incluíuse no cuestionario un apartado destinado a obter información sobre o funcionamento das conferencias sectoriais e as súas características. Pretendíase, con esta sección, obter información sobre o funcionamento real dos mecanismos de cooperación, polo que se pediu aos entrevistados que describisen as reunións das conferencias do xeito máis preciso posible, tal e como eles as recordaban ou experimentan na actualidade. En concreto, preguntóuselles aos entrevistados sobre estes elementos:

- Periodicidade, frecuencia das reunións e asistencia dos representantes das comunidades autónomas.
- Estrutura e organización da conferencia sectorial.
- Posición e características dos actores na conferencia sectorial (comunidades autónomas, Goberno central, partidos políticos).
- Contidos da conferencia sectorial (que temas se tratan nas reunións, que funcións predominan: legislativa, informativa, etc.).

- Tipos de negociación dentro da conferencia sectorial (papel desempeñado pola bilateralidade, as relacións informais, as relacións horizontais, etc). Existencia ou non de conflito nas negociacións das conferencias sectoriais.
- Variabilidade da cooperación dentro da conferencia sectorial (en que momentos hai cooperación e en cales non, ou en que materias funciona ou non).

Ademais, neste primeiro apartado, pediúselles aos entrevistados que informasen sobre aqueloutros mecanismos de cooperación, tanto formais como informais, nos que participasen ou dos que tivesen noticia.

- Coñecemento sobre outras conferencias sectoriais (permite a comparación entre as diferentes conferencias sectoriais).
- Coñecemento doutros mecanismos de cooperación formais e informais.
- Coñecemento da Conferencia de Presidentes.

### *Segundo obxectivo: explicar a variabilidade na cooperación*

Nun segundo bloque de preguntas, intentouse obter información sobre as causas que explican as variacións da cooperación entre conferencias sectoriais, entre comunidades autónomas e ao longo do tempo, segundo se establecía nas hipóteses. En primeiro lugar, para evitar obviar calquera aspecto que puidese ser relevante na explicación, fíxoselles aos entrevistados unha pregunta aberta sobre o principal factor que considerasen promotor ou disuasivo da cooperación ("¿Podería identificar cales son os principais factores que explican que funcione ou non funcione a cooperación intergubernamental?"/"En concreto, ¿podería describir de forma breve cal é o factor que Vde. considera máis relevante para explicar as dificultades/os éxitos na cooperación intergubernamental?"). Ademais, precisáronselles aqueles grupos de factores que incorporamos nas nosas hipóteses exploratorias:

- Factores institucionais (nivel de institucionalización, existencia de órganos técnicos, regulamentación, etc.): explicarían a variación entre conferencias sectoriais e ao longo do tempo. Asumiamos, nas nosas hipóteses, que un incremento da institucionalización promovería a consecución de acordos.
- Factores políticos (proximidade ás eleccións, papel dos partidos políticos, etc.): recollen todos aqueles elementos que explicarían as variacións entre conferencias sectoriais, entre comunidades autónomas e ao longo do tempo, como, por exemplo, o papel dos partidos políticos, as relacións de forzas, etc.
- Factores relacionados coa materia ou coa distribución de competencias: explicarían a variación entre conferencias sectoriais e ao longo do tempo, ao tratar de establecer se hai algunha materia ou unha especial configuración de competencias coas que é máis fácil chegar a acordos.

### *Terceiro obxectivo: valoracións prescritivas*

Nunha sección final, pediúselles aos entrevistados que fixesen unha valoración prescritiva sobre aqueles elementos que deberían ser modificados para promover a cooperación. Recóllense, por tanto, as súas recomendacións respecto das novidades que habería que introducir nas conferencias sectoriais, para traducir estes elementos, así como o conxunto do estudo, nun caderno de boas prácticas.



## 4.5 A análise das entrevistas

Para a análise das entrevistas empregouse unha ferramenta informática (Atlas.ti) que permite sistematizar a información mediante o uso de conceptos clave establecidos a priori. Este instrumento posibilita a codificación das entrevistas por medio de códigos<sup>41</sup> creados previamente que se asocian a fragmentos das entrevistas (citas), para a posterior análise das súas frecuencias, diferentes manifestacións e relacións entre eles. Demostra ser un instrumento particularmente útil para unha lectura minuciosa das entrevistas en profundidade, que facilita a identificación daqueles aspectos que máis interesan na análise, ao reducir e clasificar a información proporcionada por aquelas.

No proceso de codificación, fíxose unha primeira lectura dunhas poucas entrevistas e tratouse de elaborar unha listaxe de códigos válida para o conxunto das entrevistas. Unha vez elaborada esa primeira listaxe de códigos, probouse noutro subgrupo de entrevistas. Finalizouse este proceso reelaborando a listaxe de códigos en función dos elementos que se precisaban incorporar debido à lectura desas novas entrevistas.

A análise empírica das entrevistas preséntase nos capítulos 5, 6 e 7. Introdúcese nelas o significado dos códigos empregados en cada un dos apartados para obter unha visión máis clara do conxunto da análise. Aparece no anexo IV, aínda así, a listaxe completa de códigos utilizados.

<sup>41</sup> Os códigos son conceptos útiles para a análise, que resumen e localizan no texto (neste caso as transcricións das entrevistas en profundidade) aqueles elementos importantes para a investigación.



## 5. A ANÁLISE DESCRITIVA



Nesta sección analízanse os datos de natureza descritiva, é dicir, aqueles que proveñen da primeira parte do cuestionario administrado aos entrevistados. Tratouse, mediante a información recollida, de describir os diferentes aspectos das conferencias sectoriais: a súa organización e estrutura; os contidos e temas tratados dentro das conferencias sectoriais; as dinámicas de negociación no seu seo; e as características e o papel dos actores participantes nas conferencias sectoriais. Así mesmo, o cuestionario recompila información sobre a valoración dos entrevistados respecto da existencia, o funcionamento e a importancia das conferencias sectoriais. Precisamente, comezase a análise por estes aspectos máis xerais, para ir logo aprofundando polo miúdo en cada un dos elementos mencionados.

Son precisas, antes de seguir, algunhas notas sobre as táboas que acompañan o texto para a súa interpretación. Representábase nas táboas o número de entrevistados que mencionan cada un dos elementos que caracterizan as conferencias, en lugar de tomar en consideración o número total de citas nas que se achega información relativa a estes. Desta maneira, evitamos que algunha destas características apareza sobredimensionada, debido ao maior interese dalgún entrevistado sobre un determinado tema (e, polo tanto, cun número de citas moi superior ao dos demais entrevistados nunha variable). As diferenzas existentes entre as porcentaxes pretender ser indicativas e non son xeneralizables á poboación máis ampla (a mostra de entrevistados non é probabilística nin aleatoria e, por tanto, as diferenzas nas porcentaxes non son estatisticamente significativas). En definitiva, aínda que os datos aparecen presentados con porcentaxes, o uso da información é cualitativo e apóiase fundamentalmente nas citas das entrevistas realizadas.

Ademais, hai que ter en conta na interpretación das táboas que a non aparición dun entrevistado nunha das categorías non implica unha negación do resto das categorías. Por exemplo, se un entrevistado mantén que o contido principal das conferencias sectoriais é o debate de normas estatais, non implica que estea negando o feito de que se debata outro tipo de temas dentro da conferencia sectorial, senón unicamente que non se pronuncia a este respecto. Isto é importante de cara á lectura de toda esta parte e convén telo presente para evitar tirar conclusións erróneas.



A descrición das conferencias sectoriais a partir das entrevistas realízase analizando distintos grupos de códigos en cada apartado deste capítulo. En cada un deles, descríbense os códigos empregados para a análise, as táboas de frecuencias dos códigos e introdúcense as citas máis ilustrativas asociadas a cada código. Finalmente, procédese á descrición de cada un dos elementos das conferencias sectoriais, segundo o perfil dos entrevistados que sexan relevantes para a análise.

## 5.1 A valoración das conferencias sectoriais

Cadro 5.1: Códigos referidos á valoración das conferencias sectoriais

Primeira valoración <sup>1</sup>	<p>Valoración primeira do entrevistado sobre o funcionamento dos mecanismos de coordinación e cooperación. Responde á primeira pregunta do cuestionario (véxase anexo III), que pide a valoración de TODA A COOPERACIÓN existente. As respostas son variables, xa que algúns dos entrevistados unicamente valoran a conferencia sectorial da que formaron parte, mentres outros valoran todos os mecanismos de cooperación (entendemos que todas as conferencias sectoriais).</p> <p>Pode referirse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ao seu <b>funcionamento</b>: valoración sobre como funcionan os mecanismos de cooperación.</li> <li>- Á súa <b>existencia</b>: valoración sobre o feito de que existan eses mecanismos de cooperación.</li> </ul>
Valoración global <sup>2</sup>	<p>Valoracións sobre a CONFERENCIA SECTORIAL na que <b>participan</b> os entrevistados recollidas ao longo de toda a entrevista (non responden a unha pregunta concreta). Pode referirse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ao seu <b>funcionamento</b>: valoración sobre o funcionamento da conferencia sectorial.</li> <li>- Á súa <b>existencia</b>: valoración sobre a existencia da conferencia sectorial na que estivo presente.</li> </ul>
CS importante*	O entrevistado atribúelle moita importancia unha conferencia sectorial.
CS pouco importante*	O entrevistado atribúelle pouca importancia a unha conferencia sectorial.

<sup>1</sup> Combinación de [F8 Primeira valoración] + [F8 Funcionamento]/[F8 Existencia] + [F8 Positivo]/[F8 Negativo]/[F8 Ambivalente].

<sup>2</sup> Combinación de [F8 Funcionamento]/[F8 Existencia] + [F8 Positivo]/[F8 Negativo]/[F8 Ambivalente].

\* *Considérase unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.*

A primeira valoración das conferencias sectoriais por parte dos entrevistados varía, dependendo de se o que valoran é a súa existencia ou o seu funcionamento. Mentres todos os entrevistados que cualificaron a existencia das conferencias sectoriais o fan positivamente (non hai ningún que dea unha primeira opinión negativa sobre a súa existencia), a primeira valoración do seu funcionamento é dispar: dos 29 que achegan algunha información ao respecto, 10 manteñen que as conferencias sectoriais funcionan mal, 13 consideran que funcionan ben e 6 son ambiguos na súa valoración (describen tanto os aspectos negativos como os positivos do seu funcionamento –ver táboa 5.1).

*P14: "... en xeral, é bastante positivo o balance incluso tamén en temas de cooperación; é dicir, a cooperación funcionou ben, pero podería funcionar moito mellor." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).*

P39: *"Hai dous balances: o balance positivo é que eran ou son uns organismos que xa teñen un nivel adecuado de rodamento e de funcionamento estándar, que fai que, efectivamente, teñan unha funcionalidade. No caso do de saúde, o CISNS, é verdade que posteriormente a que eu estivese nel se produciu un cambio substancial despois da aprobación da Lei de cohesión e calidade do Sistema Nacional de Saúde. Ai modificouse a composición do CISNS e fíxose moito máis funcional segundo era o propósito da lei, [...] E no lado, digamos, negativo, o que viamos é que estes organismos que viñan sendo un foro importante para a coordinación e cooperación sectorial, neste caso en materia de sanidade, realmente ao final creaban unha serie de organismos derivados, por exemplo conferencias de directores xerais, conferencias de saúde pública, conferencias de recursos humanos, etc., que ao final deviñan nun exceso de burocratismo."* (CA, CISNS).

Logo desa primeira valoración das conferencias sectoriais, nas valoracións globais predomina unha visión positiva, tanto no que se refire ao funcionamento como á existencia das conferencias sectoriais. Así, dos que fan mención expresa ao funcionamento xeral das conferencias sectoriais ás que pertencen (42), 26 valoracións positivamente, mentres que 13 o fan de maneira negativa e 3 de forma ambivalente. A existencia das conferencias sectoriais tamén aparece vinculada, principalmente, a unha valoración positiva, xa que 20 dos 21 que se manifestan ao respecto valoran a existencia das conferencias sectoriais de forma positiva (e unicamente hai unha valoración ambivalente).

P4: *"Daquela, o Consello cumpre un papel imprescindible. Sen o Consello no que polo menos haxa un sitio onde formalmente se confronten opinións, visións desde responsabilidades e ópticas diferentes, o Estado das autonomías non funcionaría, iso sería un caos absoluto."* (CA, CPFF).

P5: *"Conferencias sectoriais, eu creo, e esa é a miña experiencia, funcionan razoablemente ben, como órganos de cooperación no sentido de transmitirse información, consultarse, incluso distribuír cartos, distribuír subvencións. É dicir, como órganos que permitan a cada ente competente para xestionar unha materia, levar a cabo esa xestión."* (Goberno central, CARCE e MAP).

En canto á percepción dos entrevistados sobre a importancia das conferencias sectoriais, un 50% dos que fixeron algunha valoración cualifican como importantes, ao contrario do 50% restante. Non hai, por tanto, unanimidade sobre a súa importancia, aínda que si sobre as características que lles outorgan ou restan importancia. As valoracións positivas están, de certo, moi ligadas ao funcionamento da conferencia sectorial e á súa capacidade para tomar decisións. Así, se as conferencias sectoriais funcionan ben (se se reúnen con frecuencia e teñen un funcionamento consolidado) e logran chegar a acordos e a tomar decisións en prazos razoables, outórgaselles importancia.

P6: *"Eu creo que ese Consello [CISNS], posiblemente ademais é o que tivo maior importancia mediática, [...] Posiblemente o Consello Interterritorial tivo moita importancia, posiblemente agora ten..., para resolver problemas concretos ten moita importancia. A proba fundamental veulle ao Consello cando o tema das vacas tolas, e cando non ten problemas graves dedícase a incordiar."* (Goberno central, CISNS e MAP).

En cambio, se as conferencias son exclusivamente consideradas órganos rituais, nas que non se toman decisións, os entrevistados defínenas como pouco importantes:

P23: *"O Consello era un escenario, diríamos, no sentido de lugar onde se escenifican papeis, pero non un lugar onde se dirimen conflitos ou debates."* (CA, CISNS).

P14: *"Que nun tema tan importante coma ese non pode ser que nunha conferencia sectorial os conselleiros non digan nada. E iso non pasa sempre, outras veces discútense, non sei que, pero,*



en calquera caso, a conferencia sectorial non consegue ser o instrumento para a elaboración de políticas comúns pacíficas, pacíficas no sentido de que iso despois non xere conflitos ante o Tribunal Constitucional ou enfrontamento político.” (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

Táboa 5.1: Valoracións das conferencias sectoriais

VALORACIÓNS	N
Primeira valoración-existencia-negativo	0
Primeira valoración-existencia-positivo	15
Primeira valoración-existencia-ambivalente	0
Primeira valoración-funcionamento-negativo	10
Primeira valoración-funcionamento-positivo	13
Primeira valoración-funcionamento-ambivalente	6
Valoración global-funcionamento-negativo	13
Valoración global-funcionamento-positivo	26
Valoración global-funcionamento-ambivalente	3
Valoración global-existencia-negativo	0
Valoración global-existencia-positivo	20
Valoración global-existencia-ambivalente	1
Conferencia sectorial pouco importante	18
Conferencia sectorial importante	18

En todo caso, podemos dicir que os entrevistados posúen unha visión predominantemente positiva do funcionamento e a existencia das conferencias sectoriais. En efecto, se temos en conta o conxunto de valoracións positivas e negativas, vemos que as positivas son máis que as negativas: 56 entrevistados valoran positivamente as conferencias sectoriais, mentres que só 28 as valoran negativamente (véxase táboa 5.2).

P14: “... eu creo que a maior virtude é que, a pesar de todo, todos os seus problemas, as conferencias sectoriais foron e seguen sendo un instrumento básico na eficacia do conxunto do Estado das autonomías.” (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

Táboa 5.2: Valoracións positivas e negativas das conferencias sectoriais<sup>42</sup>

VALORACIÓNS	N
Valoración positiva <sup>1</sup>	56
Valoración negativa <sup>2</sup>	28

1 Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Positivo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Positivo] + [Funcionamento] [Positivo] + [Existencia] [Positivo] + [CS importante].

2 Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Negativo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Negativo] + [Funcionamento] [Negativo] + [Existencia] [Negativo] + [CS pouco importante].

42 Inclúense nas táboas de valoracións positivas e negativas (suma de todas as valoracións) as primeiras valoracións dos entrevistados, pois entendemos que a valoración que fagan das conferencias sectoriais no seu conxunto –cando non se refiren directamente á conferencia sectorial da que forman parte nas primeiras valoracións– estará moi influída pola opinión que teñan do funcionamento da conferencia sectorial da que forman parte. A distinción entre “primeira valoración” e “valoración global” debe, non obstante, manterse presente.



Estas afirmacións serán matizadas ao longo da análise, para coñecer máis sobre a variabilidade entre conferencias sectoriais. Comezamos por observar se hai diferenzas de opinión entre entrevistados das distintas conferencias sectoriais.

### 5.1.1 Valoración das conferencias sectoriais segundo a conferencia sectorial á que pertence o entrevistado

Tal e como se observa nas táboas 5.3 e 5.4, a Conferencia Sectorial de Agricultura semella ser a mellor valorada de todas aquelas sobre as que obtivemos información por medio das entrevistas. Así, non só é a que se considera máis importante (6 dos 20 entrevistados pertencentes a esta familia citan a importancia desta conferencia), senón que tamén é a mellor valorada no que respecta á súa existencia e ao seu funcionamento.

Táboa 5.3: Primeiras valoracións segundo conferencias sectoriais

	1ª VALORACIÓN-EXISTENCIA			1ª VALORACIÓN-FUNCIONAMENTO		
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.
CARCE (4)	0	0	0	1	0	0
CISNS (18)	0	2	0	0	2	1
CPFF (5)	0	0	0	0	0	0
CS Agricultura (20)	0	5	0	0	6	2
CS Medio Ambiente (19)	0	7	0	4	2	2
CSPI (5)	0	1	0	1	1	0
CS Educación (13)	0	2	0	4	2	1
MAP (9)	0	1	0	0	1	3

Táboa 5.4: Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo conferencias sectoriais

	VAL. GLOBAL-EXISTENCIA			VAL. GLOBAL-FUNCIONAMENTO			IMPORTANCIA	
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.	si	non
CARCE (4)	0	1	0	2	2	0	0	1
CISNS (18)	0	5	0	2	6	1	3	3
CPFF (5)	0	2	0	0	2	1	2	1
CS Agricultura (20)	0	4	0	3	8	0	6	3
CS Medio Ambiente (19)	0	5	0	3	9	0	3	3
CSPI (5)	0	2	0	1	1	0	1	1
CS Educación (13)	0	1	1	2	0	1	1	6
MAP (9)	0	2	0	3	5	0	4	3

A segunda conferencia sectorial mellor valorada polos entrevistados é a de Medio Ambiente. Os entrevistados pertencentes á Conferencia Sectorial de Medio Ambiente valoran moi positivamente a existencia das conferencias sectoriais nas primeiras valoracións (o 37% dos entrevistados pertencentes á Conferencia Sectorial de Medio Ambiente cre que é positiva a súa existencia), aínda que non son tan unánimes respecto do funcionamento destes órganos. No que se refire ás valoracións do funcionamento e á existencia da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (as valoracións xerais –Táboa 5.4), estas son positivas. Un total de 9 dos 19 entrevistados pertencentes a esta conferencia (47%) valoran positivamente o seu funcionamento, o que representa a mellor valoración con respecto ás demais (a Conferencia Sectorial de Agricultura: 40% e o CISNS: 33% son as seguintes). En xeral, non obstante, a valoración desta conferencia sectorial é menos favorable que no caso da Conferencia Sectorial de Agricultura, pois unicamente 3 entrevistados falan da súa importancia (e 3 cualificana de non importante).

No Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, as valoracións positivas respecto da súa existencia e o seu funcionamento tamén superan ás negativas (5 e 6 entrevistados dos 18, respectivamente, fan unha valoración positiva), aínda que cunha frecuencia menor que na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente e na de Agricultura.

Polo extremo contrario, a Conferencia Sectorial de Educación semella ser a peor valorada polos participantes nela. En efecto, dos 13 entrevistados incluídos nesa categoría, 6 atribúenlle pouca importancia á conferencia sectorial (un 46%). Tampouco son valorados positivamente o seu funcionamento nin a súa existencia, tal e como aparece reflectido na táboa 5.4. Ademais, neste grupo de entrevistados predomina unha visión negativa do conxunto das conferencias sectoriais, como se observa nas súas primeiras valoracións (táboa 5.3).

Os entrevistados pertencentes ao MAP comparten esta visión das conferencias sectoriais<sup>43</sup>.

*P49: "Que funcione ben, pois por exemplo podo poñer agricultura, funciona normalmente ben..." (Goberno central, MAP).*

*P1: "Se queredes ver algunha das que non funcione e atopar os problemas e as dificultades, áreas como educación..." (Goberno central, CARCE e MAP).*

*P25: "... salvo excepcións, probablemente unha das excepcións sexa o propio Consello do Sistema Nacional de Saúde, probablemente outra das excepcións sexa a Conferencia Sectorial de Agricultura, que teñen un funcionamento máis institucionalizado, que están moito máis –como dicir– en mans de funcionarios, que deixan menos marxe ao ministro correspondente, que condicionan moito máis ao ministro correspondente ..." (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P6: "Probablemente o Consello Interterritorial tivo moita importancia, posiblemente agora tena para resolver problemas concretos; ten moita importancia." (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P71: "¿Como está funcionando o Consello [Superior de Política de Inmigración]? Pois está funcionando ben no que son as súas funcións atribuídas por lei, porque é moi sinxela a aprobación do continxente, e habería algunha cousa en Plan de Integración, algunha cousa máis... Pero non funciona nada máis, é dicir, funciona como algo que cumpre un rito..." (Goberno central, CARCE e MAP).*

<sup>43</sup> As valoracións destes entrevistados non fan referencia á Conferencia Sectorial de Administración Pública, senón a todas as conferencias sectoriais (véxase capítulo 4).



Os datos da táboa 5.5 (onde se contemplan conxuntamente todas as valoracións positivas, por un lado, e as negativas, por outro) apoian as valoracións dos representantes do MAP. As conferencias sectoriais de Agricultura e Medio Ambiente son as que contan con máis valoracións positivas (o 80% e o 84% dos entrevistados pertencentes a estas categorías, respectivamente). Este primeiro achegamento á percepción das conferencias sectoriais é nos de grande utilidade para a análise explicativa que se presentará na seguinte sección, ao permitírnos coñecer de antemán cales son as conferencias sectoriais con mellor e peor funcionamento, segundo os entrevistados.

**Táboa 5.5: Valoracións negativas e positivas segundo conferencias sectoriais**

	VALORACIÓN NEGATIVA <sup>1</sup>	VALORACIÓN POSITIVA <sup>2</sup>
CARCE (4)	4	2
CISNS (18)	5	13
CPFF (5)	1	4
CS Agricultura (20)	4	16
CS Medio Ambiente (19)	6	16
CSPI (5)	1	2
CS Educación (13)	7	4
MAP (9)	5	8

<sup>1</sup> Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Negativo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Negativo] + [Funcionamento] [Negativo] + [Existencia] [Negativo] + [CS pouco importante].

<sup>2</sup> Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Positivo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Positivo] + [Funcionamento] [Positivo] + [Existencia] [Positivo] + [CS importante].

### 5.1.2 Valoración das conferencias sectoriais segundo o nivel de goberno ao que pertence o entrevistado

Nas valoracións das conferencias sectoriais tendo en conta o nivel de administración ao que pertence o entrevistado (táboa 5.6), obsérvase que os representantes do Goberno central parecen ter mellor opinión sobre as conferencias sectoriais que os das comunidades autónomas. En efecto, un 18% e un 21% fan unha primeira valoración positiva da súa existencia e do seu funcionamento, respectivamente (fronte ao 15% e ao 13% dos representantes das comunidades autónomas). Ademais, as valoracións negativas son maiores entre os representantes das comunidades autónomas que entre os da Administración central (7 representantes das comunidades autónomas que o valoran negativamente, fronte a 3 da Administración central)<sup>44</sup>.

**Táboa 5.6: Primeiras valoracións segundo o nivel de goberno**

	1ª VALORACIÓN-EXISTENCIA			1ª VALORACIÓN-FUNCIONAMENTO		
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.
Goberno central (38)	0	7	0	3	8	3
CCAA (52)	0	8	0	7	7	3
Goberno local (2)	0	1	0	0	1	0

<sup>44</sup> Aínda que coincidentes na valoración positiva da existencia e do funcionamento das conferencias sectoriais, hai certas variacións que deben ser matizadas, sobre todo se temos en conta o desigual número de entrevistados en cada unha das categorías (38 pertencentes ao Goberno central, 52 pertencentes ás comunidades autónomas e unha mostra residual de representantes do Goberno local).



O mesmo ocorre coa importancia atribuída ás conferencias sectoriais, xa que 10 dos 38 entrevistados do Goberno central (36%, fronte aos 10 das comunidades autónomas, o 19%) a consideran importante, mentres que 6 a consideran pouco importante (un 16%, fronte aos 12 das comunidades autónomas, que representan un 23%). De igual maneira, os representantes do Goberno central teñen unha opinión máis favorable cós das comunidades autónomas respecto do funcionamento e existencia valorados globalmente (24% e 37% valoran positivamente a existencia e o funcionamento, respectivamente, fronte ao 21% e 27% dos representantes das comunidades autónomas; ver táboa 5.7).

**Táboa 5.7: Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das Conferencias sectoriais segundo o nivel de goberno**

	VAL. GLOBAL-EXISTENCIA			VAL. GLOBAL-FUNCIONAMENTO			IMPORTANCIA	
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.	si	non
Goberno central (38)	0	9	0	6	13	1	10	6
CCAA (52)	0	11	1	7	14	2	10	12
Goberno local (2)	0	2	0	0	2	0	1	0

Quizais estas diferenzas sexan máis visibles na táboa 5.8, na que aparecen resumidas todas as valoracións positivas e negativas. A porcentaxe de entrevistados que valora positivamente as conferencias sectoriais é un 11% máis alta entre os representantes da Administración central respecto dos da Administración autonómica. En cambio, nas valoracións negativas, son os membros das comunidades autónomas os que destacan por riba dos demais. Os dous representantes do Goberno local valoran positivamente as conferencias sectoriais.

**Táboa 5.8: Valoracións negativas e positivas segundo o nivel de goberno**

	VALORACIÓN NEGATIVA <sup>1</sup>	VALORACIÓN POSITIVA <sup>2</sup>
Goberno central (38)	10 (26%)	28 (74%)
CCAA (52)	18 (35%)	33 (63%)
Goberno local (2)	0 (0%)	2 (100%)

<sup>1</sup> Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Negativo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Negativo] + [Funcionamento] [Negativo] + [Existencia] [Negativo] + [CS pouco importante].

<sup>2</sup> Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Positivo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Positivo] + [Funcionamento] [Positivo] + [Existencia] [Positivo] + [CS importante].

A disparidade nas opinións entre representantes do Goberno central e das comunidades autónomas vén explicada, en gran parte, polas críticas dos membros das comunidades autónomas ao reducido papel das conferencias sectoriais no sistema de relacións intergubernamentais.

*P46: "O antigo [CISNS] tiña moitas... moitos defectos de funcionamento e a súa propia composición pois facía que fose un órgano que estaba aí, pero que non servía para moito máis..." (CA, CISNS).*

P54: “Eu lamento ser tan escéptico, pero para min non serviron para nada as conferencias sectoriais, salvo para cumprir trámites e para outra cousa, para que ti reclames ao ministro correspondente: que non convocou vostede as sectoriais desde hai moito tempo [...]. Porque entre outras cousas os ministros, imaxino, non sei para que queren as sectoriais, se eu me entendo mellor bilateralmente.” (CA, CS Educación).

### 5.1.3 Valoración das conferencias sectoriais segundo o tipo de comunidades autónomas ás que pertencen os entrevistados

A principal diferenza nas valoracións das conferencias sectoriais tendo en conta o tipo de comunidades autónomas (isto é, se son de réxime foral, de vía lenta ou vía rápida) é que os participantes das comunidades autónomas forais parecen valorar un pouco peor as conferencias sectoriais. Ou, para sermos máis exactos, estes entrevistados tenden a valorar positivamente ás conferencias sectoriais en menor medida que os representantes das comunidades autónomas de réxime común. E dentro deste grupo –as de réxime común– tamén se dan variacións, ao valorar os membros das comunidades autónomas de vía lenta mellor as conferencias sectoriais que os representantes das comunidades autónomas de vía rápida (táboa 5.9).

Táboa 5.9: Primeiras valoracións segundo o tipo de comunidades autónomas

	1ª VALORACIÓN-EXISTENCIA			1ª VALORACIÓN-FUNCIONAMENTO		
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.
CCAA forais (9)	0	0	0	0	1	2
CCAA vía lenta (23)	0	6	0	4	4	1
CCAA vía rápida (29)	0	2	0	3	2	0

Así queda reflectido nas táboas 5.9 e 5.10, sobre todo se observamos as columnas sobre as valoracións que atribúen importancia ás conferencias sectoriais: 7 representantes das comunidades autónomas de vía lenta atribúen importancia ás conferencias sectoriais, fronte aos 3 das comunidades autónomas de vía rápida e aos 0 das forais. En cambio, os membros das comunidades autónomas de vía rápida e forais (sobre todo estes últimos) falan da escasa importancia das conferencias sectoriais, en maior medida cós das comunidades autónomas de vía lenta. Principalmente, isto débese á súa percepción sobre a escasa capacidade de participación das comunidades autónomas dentro das conferencias sectoriais, a ausencia de debate e a baixa capacidade de decisión da conferencia sectorial.

P23: “Eu creo que tiña un certo talante litúrxico, cerimonial, e que era absolutamente irrelevante [...]. E en segundo lugar, porque o Consello non tiña ningunha capacidade decisoria, era dalgunha maneira un escenario obrigado no cal o ministerio levaba as súas propostas un pouco a modo de contraste, e as comunidades autónomas levaban aquelas cousas relacionadas que os conselleiros podían presentar en público, [...], a experiencia política empírica daquelas reunións era moi escasa, como creo que o segue sendo na actualidade. Non tomaba decisións, non tiña orzamento, non tiña capacidade ningunha de actuar e segue sendo tal.” (CA, CISNS).

P62: “... o que se facía era, dalgunha maneira, a presentación de novos proxectos, a presentación de proxectos de novas disposicións legais. Ían á conferencia sectorial e automaticamente saltaban ao público na rolda de prensa correspondente, iso era practicamente o máis importan-



te na conferencia sectorial. Non había nada máis. Non había debates nas conferencias importantes.” (CA, CS Educación).

No que atinxe á valoración xeral da existencia e do funcionamento das conferencias sectoriais, todos os representantes das comunidades autónomas as valoran positivamente, excepto aqueles que representan ás comunidades autónomas forais (ningún dos entrevistados deste grupo valora positivamente a existencia das conferencias sectoriais e unicamente un deles fai unha valoración positiva do seu funcionamento)<sup>45</sup>.

**Táboa 5.10: Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo o tipo de comunidades autónomas**

	VAL. GLOBAL-EXISTENCIA			VAL. GLOBAL-FUNCIONAMENTO			IMPORTANCIA	
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.	si	non
CCAA forais (9)	0	0	1	1	1	2	0	3
CCAA vía lenta (23)	0	2	0	4	8	0	7	5
CCAA vía rápida (29)	0	9	0	2	5	0	3	4

En conxunto, as conferencias sectoriais son mellor valoradas polos membros das comunidades autónomas de vía lenta<sup>46</sup>. O 70% dos entrevistados deste grupo de comunidades autónomas valóranas positivamente, como se observa na táboa 5.11, mentres os representantes das comunidades autónomas forais son os que menos positivamente valoran as conferencias sectoriais (22%). Nas valoracións negativas, as variacións entre as diferentes categorías de entrevistados son menos pronunciadas.

**Táboa 5.11: Valoracións negativas e positivas segundo o nivel de goberno**

	VALORACIÓN NEGATIVA <sup>1</sup>	VALORACIÓN POSITIVA <sup>2</sup>
CCAA forais (9)	3 (33%)	2 (22%)
CCAA vía lenta (23)	8 (35%)	16 (70%)
CCAA vía rápida (29)	7 (24%)	17 (52%)

<sup>1</sup> Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Negativo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Negativo] + [Funcionamento] [Negativo] + [Existencia] [Negativo] + [CS pouco importante].

<sup>2</sup> Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Positivo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Positivo] + [Funcionamento] [Positivo] + [Existencia] [Positivo] + [CS importante].

#### 5.1.4 Valoración das conferencias sectoriais segundo o perfil dos entrevistados

Entre os entrevistados, aqueles cun perfil técnico tenden a valorar mellor as conferencias sectoriais que os de perfil político, tanto no que se refire ao seu funcionamento como á súa existencia ou importancia. En todos os casos, o número de entrevistados con perfil técnico que valora positivamente as conferencias sectoriais é superior ao dos de perfil político (véxase táboas 5.12 e 5.13).

<sup>45</sup> Isto pode vir relacionado co feito de que este grupo de entrevistados atribúan moi pouca importancia ás conferencias sectoriais e, polo tanto, se absteñan de facer unha valoración sobre a súa existencia e o seu funcionamento.

<sup>46</sup> Hai que ter en conta que 11 dos entrevistados das comunidades autónomas de vía lenta participaron na Conferencia Sectorial de Agricultura, que era a mellor valorada de todas.



Táboa 5.12: Primeiras valoracións segundo o perfil do entrevistado

	1ª VALORACIÓN-EXISTENCIA			1ª VALORACIÓN-FUNCIONAMENTO		
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.
Perfil político (41)	0	7	0	6	7	3
Perfil técnico (46)	0	10	0	4	8	3

Táboa 5.13: Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo o perfil do entrevistado

	VAL. GLOBAL-EXISTENCIA			VAL. GLOBAL-FUNCIONAMENTO			IMPORTANCIA	
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.	si	non
Perfil político (41)	0	9	1	7	12	2	9	12
Perfil técnico (46)	0	12	0	6	15	1	11	7

E, ao contrario, entre os que fan avaliacións negativas, predominan os representantes de perfil político.

P78: "A imaxe é que era un mecanismo de... eu non diría que especialmente eficaz na nosa área." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

P62: "Eu fago unha valoración moi pesimista, no sentido de que as conferencias de educación están a servir fundamentalmente como escaparate... digamos, político... do Goberno correspondente en Madrid." (CA, CS Educación).

Isto queda especialmente posto de manifesto se observamos a táboa 5.14, pois o 76% dos entrevistados de perfil técnico fai algunha valoración positiva (frente ao 63% dos entrevistados de carácter político) e unicamente o 26% dos incluídos no grupo de técnicos opina negativamente sobre as conferencias sectoriais.

Táboa 5.14: Valoracións negativas e positivas segundo o perfil do entrevistado

	VALORACIÓN NEGATIVA <sup>1</sup>	VALORACIÓN POSITIVA <sup>2</sup>
Perfil político (41)	17 (41%)	26 (63%)
Perfil técnico (46)	12 (26%)	35 (76%)

1 Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Negativo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Negativo] + [Funcionamento] [Negativo] + [Existencia] [Negativo] + [CS pouco importante].

2 Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Positivo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Positivo] + [Funcionamento] [Positivo] + [Existencia] [Positivo] + [CS importante].

### 5.1.5 Valoración das conferencias sectoriais segundo a afiliación política dos entrevistados

Por último, no que se refire á valoración das conferencias sectoriais atendendo á afiliación partidista do entrevistado, parece que os entrevistados que militan en partidos diferentes do PSOE ou PP (isto é, partidos nacionalistas e rexionalistas) son os que peor valoran as conferencias sectoriais. Porén, paga a pena facer certas diferenzas entre os entrevistados dos tres grupos. Nos participantes das conferencias pertencentes ao PSOE sempre predomina a valoración positiva sobre a negativa en todos os aspectos (primeiras valoracións, valoracións xerais do funcionamento e a existencia, e importancia das conferencias sectoriais), e son os que menos valoracións negativas achegan no seu conxunto (véxase táboa 5.15).

**Táboa 5.15: Primeiras valoracións segundo a afiliación política dos entrevistados**

	1ª VALORACIÓN-EXISTENCIA			1ª VALORACIÓN-FUNCIONAMENTO		
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival
PSOE (31)	0	7	0	2	4	3
PP (17)	0	3	0	3	3	0
Outros partidos (13)	0	0	0	4	2	2

En cambio, hai variacións entre os membros do PP, pois nas primeiras valoracións hai homoxeneidade entre as tendencias negativas e positivas (3 entrevistados en cada unha das categorías), sen que ningunha delas predomine sobre as demais. Isto cambia algo no que se refire á importancia da conferencia sectorial, onde 5 dos 17 entrevistados considera que é pouco importante, fronte aos 3 que a consideran importante (véxase táboa 5.16). Por último, as valoracións positivas dos afiliados ao PP incrementáanse considerablemente ao falar do funcionamento da conferencia sectorial (de feito, isto fai que nas valoracións positivas globais sexa o grupo coa porcentaxe máis alta).

**Táboa 5.16: Valoración da existencia, do funcionamento e da importancia das conferencias sectoriais segundo a afiliación política dos entrevistados**

	VAL. GLOBAL-EXISTENCIA			VAL. GLOBAL-FUNCIONAMENTO			IMPORTANCIA	
	negativo	positivo	ambival.	negativo	positivo	ambival.	si	non
PSOE (31)	0	9	0	5	12	1	9	6
PP (17)	0	3	0	3	7	0	3	5
Outros partidos (13)	0	2	1	3	2	1	0	4

Por último, os entrevistados doutros partidos valoran sempre máis negativamente que positivamente todos os aspectos das conferencias sectoriais (especialmente no que se refire á súa importancia: 31% dos entrevistados deste grupo concédenlle pouca importancia). Se observamos o conxunto das valoracións (táboa 5.17), son o único grupo no que o conxunto de valoracións negativas supera o de valoracións positivas. Isto está relacionado co feito de que 7 dos 13 representantes pertencentes a outros partidos procedan de comunidades autónomas forais, que eran, como se recordará, os que peor valoraban as conferencias sectoriais.



Táboa 5.17: Valoracións negativas e positivas segundo a afiliación política dos entrevistados

	VALORACIÓN NEGATIVA <sup>1</sup>	VALORACIÓN POSITIVA <sup>2</sup>
PSOE (31)	9 (29%)	22 (71%)
PP (17)	6 (35%)	13 (76%)
Outros partidos (13)	8 (62%)	6 (46%)

1 Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Negativo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Negativo] + [Funcionamento] [Negativo] + [Existencia] [Negativo] + [CS pouco importante].

2 Suma de [Primeira valoración] [Existencia] [Positivo] + [Primeira valoración] [Funcionamento] [Positivo] + [Funcionamento] [Positivo] + [Existencia] [Positivo] + [CS importante].

## 5.2 Os contidos das conferencias sectoriais

Cadro 5.2: Códigos referidos aos contidos das conferencias sectoriais

Repartición de fondos*	Existencia de asignación de fondos nas conferencias sectoriais.
Normativo comunitario*	Debate da normativa comunitaria no seo das conferencias sectoriais, tanto para a lexislación como para aplicación de normativa europea (ás veces vinculado tamén á repartición dos fondos europeos).
Normativo estatal*	Debate de normas estatais dentro das conferencias sectoriais.
Información + consulta*	Información proporcionada ás comunidades autónomas nas conferencias sectoriais por parte do Goberno central ou intercambio de información entre comunidades autónomas. Tamén, función de órgano consultivo da conferencia sectorial, naquelas materias obrigatorias por lei ou naquelas que decide o Goberno central.
Materia*	Exemplos de materias tratadas na conferencia sectorial (e que non poden ser asociadas aos códigos [materia: territorial-sectorial], [materia: técnica], [materia: política] ou [materia: problema-necesidade]).
Materia: territorial-sectorial*	Exemplos de materias relacionadas coas características territoriais das comunidades autónomas que afectan en maior medida a un grupo de comunidades autónomas.
Materia: técnica*	Exemplos de materias cun alto contido técnico.
Materia: política*	Exemplos de materias de carácter político (ben porque precisa fixar os criterios políticos para o seu desenvolvemento posterior ou por que é moi susceptible de desencadear o debate ideolóxico).
Materia: problema-necesidade*	Exemplos de materias problemáticas para todas ou parte das comunidades autónomas que precisan ser solucionadas con urxencia (por exemplo, unha enfermidade que está afectando a parte da poboación, un desastre natural, etc.).

\* Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.



Dividimos os contidos das conferencias sectoriais en nove categorías, dependendo do tipo de norma obxecto de debate na conferencia sectorial (estatal ou comunitaria, ou o tipo de debate –información e consulta), o tipo de materia que se trate ou a existencia ou non de asignación de fondos no seo da CS. As táboas incluídas neste apartado e nos que seguen presentan o número de entrevistados que menciona ese elemento sen asociarlle ningunha valoración (N), o número de entrevistados que achega valoracións sobre estes (*funcionamento/papel; non existencia; etc.*) e o número total de entrevistados que fala dese tema (é dicir, a suma de N e de todas as valoracións, excepto as asociacións de códigos que inclúen [*non existencia*]-total).

Atendendo a isto, semella que as conferencias sectoriais se ocupan principalmente coa repartición de fondos, xa que 47 dos 82 entrevistados mencionan a distribución de transferencias como unha función da conferencia sectorial (a pesar de que 12 entrevistados din explicitamente que non existe repartición de fondos nas conferencias sectoriais). O número de entrevistados que menciona o debate normativo na conferencia sectorial tamén é alto: 39 dos entrevistados mencionan as normas de tipo estatal, mentres 28 as de tipo comunitario (táboa 5.18). Ademais son 22 os que describen o carácter consultivo das conferencias sectoriais e 16 os que ligan este carácter consultivo coas normas estatais que deben ser tratadas nas conferencias sectoriais. En canto ao tipo de materias sobre as que se discute nas conferencias sectoriais, as máis citadas son aquelas que recollen problemas ou necesidades de urxente resolución e as de tipo territorial ou sectorial, que afectan a determinadas comunidades autónomas.

**Táboa 5.18: Os contidos das conferencias sectoriais**

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>		
			Negativo	Positivo	Ambival.
Repartición de fondos	47	42	3	4	1
Información e consulta	22	17	3	1	0
Información e consulta-Normativo estatal	16	16	0	0	0
Normativo comunitario	28	28	0	0	0
Normativo estatal	39	39	0	0	0
Materia	43	9	1	2	0
Materia: política-1º nivel	4 <sup>47</sup>	4	0	0	0
Materia: problema	21	13	2	3	0
Materia: técnica	6	6	0	0	0
Materia: territorial	40	12	0	0	0

<sup>1</sup> Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

<sup>2</sup> Descricións non ligadas a unha valoración.

<sup>3</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente]

### 5.2.1 A asignación de fondos nas conferencias sectoriais

A asignación de fondos ocupa unha parte importante das reunións das conferencias sectoriais. É no seo das conferencias onde se decide sobre a territorialización das subvencións procedentes do Goberno central, moitas veces en función de criterios xa adoptados previamente.

<sup>47</sup> Se se teñen en conta as relacións causais, o número de entrevistados que alude ás materias políticas é moito maior (13 entrevistados).

P2: "A conferencia sectorial distribúe recursos económicos, o Ministerio de Agricultura, o orzamento de agricultura anual non especifica o destino das partidas e o destino decídese na conferencia sectorial. Ben, minto, decídeo o Goberno, tras informe da conferencia sectorial. A conferencia sectorial decide a distribución de recursos económicos para todas as políticas de desenvolvemento rural, ou de agricultura, ou de gandaría, ou de sanidade animal, ou de sanidade vexetal, é dicir, os cartos que dos orzamentos xerais do Estado van a cada CA decídese na CS e ese é o elemento normalmente máis importante." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

P4: "Entón, ao final, iso provoca que as conferencias sectoriais, a miña percepción, [...] 'pero ti vas alí a pelexar basicamente polos cartos'. E o teu problema non é de deseño global e de chegar a túa visión, senón cal é o criterio que determina que sexa o 17,5 ou o 17,2, para traer catro millóns, ou catrocentos, ou traer novecentos... Entón, ao final, todo é un problema de como consigo cartos, pero non é un problema de deseño do Estado..." (CA, CPFF).

Tamén nas conferencias sectoriais se reparten os fondos procedentes da Unión Europea.

P20: "En case todas as conferencias sectoriais hai repartición de fondos, [...]. Son fondos procedentes da Unión Europea, dos distintos programas agrícolas, gandeiros, de industrias agroalimentarias." (CA, CS Agricultura).

Ademais, a repartición de fondos tamén aparece ligada á reparación de problemas de determinadas comunidades autónomas, dotándoas dos fondos necesarios para solucionarlos.

P11: "Se hai nunha CA a declaración da peste porcina clásica ou africana e outra CA non a ten e... Pois naturalmente a conferencia sectorial ten que... propono a CA afectada ao ministerio, o ministerio pono na orde do día e na conferencia sectorial decídese dotar de máis fondos esa CA que tivo ese problema concreto. Soluciónase así." (CA, CS Agricultura).

Os entrevistados sinalan que o Goberno central é o líder nas negociacións sobre repartición de fondos (pois é el o que decide a cantidade de cartos que se van repartir), a pesar de ter a obriga de informar en conferencia sectorial antes de adoptar decisións sobre o destino dos fondos dos orzamentos xerais do Estado. A repartición de transferencias, segundo os entrevistados, tamén lle serve ao Goberno central para homoxeneizar as accións das comunidades autónomas mediante o confinanciamento de políticas públicas.

P76: "E aí houbo instrumentos de cooperación e fixeron o Plan de Saneamento e Depuración de Augas Residuais e o Plan de Descontaminación de Solos e o Plan de Xestión de Residuos Urbanos. Todos estes mecanismos de cooperación de competencias das comunidades autónomas, pero que o Estado tiña... a Administración xeral do Estado tiña interese en apoiar determinadas liñas e achegaba financiamento para desenvolver esas liñas." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

Así e todo, algúns entrevistados fan constar a escasa relevancia dos fondos nas conferencias sectoriais en canto ás cantidades repartidas. Son 12 os entrevistados que negan a existencia da asignación de fondos dentro das conferencias sectoriais. Os participantes no CISNS e na Conferencia Sectorial de Educación fan esta afirmación (de non existencia de fondos) en maior medida cós demais (táboa 5.19). En cambio, nas conferencias sectoriais de Agricultura e Medio Ambiente parece ter maior relevancia a repartición de fondos (13 entrevistados mencionan a repartición de fondos), debido ao peso dos fondos europeos nestes dous sectores (como se verá máis adiante, son estas dúas conferencias sectoriais as que aparecen asociadas con maior frecuencia ao tratamento de temas europeos).



Normalmente, cando a asignación de fondos forma parte da orde do día da conferencia sectorial, o tema xa foi traballado nas Comisións Sectoriais, de maneira que ao pleno das conferencias sectoriais unicamente lle queda a función de aprobar os acordos.

P48: "... a repartición de fondos entre comunidades autónomas, pois..., hai algunha repartición que vén xa dada por unhas reunións previas que hai que se chaman comisións xerais e alí [á Conferencia Sectorial de Agricultura] chega practicamente todo acordado..." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

P65: "Iso vén bastante traballado xa, á conferencia sectorial. Quero dicir, elévase á conferencia sectorial cando hai un grao de consenso moi alto sobre os criterios de repartición, as cantidades. Sobre iso hai un traballo técnico previo moi intenso." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

Isto favorece o escaseo de conflitos dentro das conferencias sectoriais:

P79: "... hai puntos que non están suxeitos a moito debate, como é por exemplo a distribución territorial dos fondos, a territorialización de fondos de determinadas axudas. A maioría das veces, as comunidades autónomas estamos conformes co que se nos dá, e aí pois, loxicamente, non hai debate." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

Aínda que a confrontación non pode evitarse en determinados momentos:

P55: "Hai algúns que non están de acordo con esa repartición, outros si. E non me refiro unicamente a comunidades autónomas en función da súa cor política, senón que, dentro da mesma cor política nalgunha ocasión, pois porque se prima... por exemplo, nos temas de loita contra incendios hai os fondos que se reparten entre as comunidades autónomas para atallar os problemas relacionados coa loita contra incendios e demais e nalgunha ocasión houbo discrepancias." (CA, CS Medio Ambiente).

P35: "Nalgúns temas foron moi belixerantes, en todos os temas de cartos, pero non por... [...], pero os cataláns foron moi belixerantes [...], e Andalucía tamén, no tema do financiamento e no tema da modernización do sistema, si que fomos bastante belixerantes niso." (CA, CISNS).

En todo caso, parece que se chega con especial facilidade a acordos cando se trata de repartir fondos (7 entrevistados falan daqueles acordos relacionados coa repartición de fondos), sobre todo cando os criterios de repartición xa están establecidos. En efecto, non chegar a acordos supón non recibir os fondos.

P79: "As [materias] fáciles, como xa che dixera, a repartición de fondos é fácil." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

P52: "Entón había comunidades autónomas do PSOE que manifestaron que non estaban a favor desa fórmula de repartición e comunidades autónomas do PP que non estaban na fórmula de repartición, pero todo o mundo aceptou esa fórmula, porque... aceptouna, porque, en definitiva, era recibir algo." (CA, CS Educación).

Característica peculiar da asignación de fondos é que reduce sistematicamente o interese en participar de Navarra e o País Vasco, ao ser comunidades autónomas forais, que non entran na repartición de fondos das conferencias sectoriais.

P20: "En case todas as conferencias sectoriais hai repartición de fondos, pero, como dicía ao principio, Navarra, pola súa autonomía financeira, non participa nesa repartición de fondos." (CA, CS Agricultura).



P33: "Porque practicamente unha conferencia sectorial, a experiencia que eu teño..., pois un 85-90% dos casos é repartición de fondos, e polo concerto económico que temos tanto Navarra como o País Vasco, sempre dos fondos nós quedamos excluídos, polo tanto o 85-90% por cento da conferencia sectorial a nós non nos afecta." (CA, CS Agricultura).

En canto ás valoracións dos fondos nas conferencias sectoriais, son diversas, pois 3 dos entrevistados considéranos negativos, mentres 4 pensan que son positivos. As reflexións positivas aprecian o seu correcto funcionamento, sendo un mecanismo mediante o que se chega pronto a acordos. Valoran ademais os criterios empregados para repartilos como adecuados (ademais, 2 entrevistados valoran positivamente a existencia de fondos nas conferencias sectoriais). As críticas negativas, en cambio, falan dos desequilibrios e desigualdades que se xeran a través da repartición de fondos entre as comunidades autónomas, sen que se promova a solidariedade entre elas.

### 5.2.2 O carácter consultivo das conferencias sectoriais

Son 17 os entrevistados que mencionan o carácter consultivo das conferencias sectoriais naquelas materias en que é obrigatorio para o Goberno central someter a consulta deste órgano, pero tamén naqueles asuntos sobre os que o Goberno central desexa coñecer a opinión das comunidades autónomas.

P3: "É certo que funciona un pouco en clave consultiva por parte do ministerio, ¿non? En relación coas comunidades autónomas, e entón, alí, ás veces debátense temas de rango político, pero, insisto, coa idea de que o ministerio saiba un pouco cal é o estado de posición que hai nalgúns temas, ¿non?" (CA, CS Agricultura).

Principalmente, son as normas de tipo estatal as debatidas con maior frecuencia nas conferencias sectoriais (16 entrevistados asocian o carácter consultivo das conferencias sectoriais coas normas estatais, táboa 5.18).

P12: "Discútese todos os proxectos normativos que sexan anteprojectos de lei, proxectos de reais decretos, ordes ministeriais. De feito, en todos os consellos interterritoriais, na orde do día sempre vén unha parte dedicada a proxectos normativos. Os proxectos normativos, simplemente quitando algúns que indica a lei nos cales ten que haber acordo no Consello Interterritorial, por exemplo, no tema da cátedra de servizos ou prestacións do Sistema Nacional de Saúde, para os demais intervén un trámite para que se dea por informado o CISNS." (Goberno central, CISNS).

Hai diverxencia de opinións, porén, en canto á utilidade das consultas nas conferencias sectoriais. Por un lado, algúns consideran relevante a posibilidade para as comunidades autónomas de incorporar suxestións nos proxectos normativos. O consenso sobre un tema nas conferencias sectoriais sería daquela un paso previo á súa aprobación no Consello de Ministros. En cambio, outro grupo resalta a inutilidade da consulta en conferencia sectorial, pois só serve para "darse por informados", sen que teñan a oportunidade real de introducir demandas ou observacións ás leis estatais.

P13: "Cada conferencia sectorial, a conferencia sectorial, establece decisións, si, establece decisións respecto dalgúns elementos, e son importantes, pero son decisións que eleva... por exemplo, unha repartición de cartos, a conferencia sectorial apróbaa; pero iso logo vai ao Consello de ministros, que é o que o ratifica. É verdade que se vai por unha conferencia sectorial, normalmente sempre o Consello de Ministros di que si." (Goberno central e CA, CS Agricultura).

P29: "Pois sometíase a trámite de información do CISNS un proxecto do ministerio ou unha norma e lamentablemente pois non saía de alí un criterio de consenso, senón simplemente

sometíase ao informe do Consello, as comunidades autónomas expresaban a súa posición e ás veces non eran posicións concordantes nin entre elas nin concordantes coa postura do ministerio." (Goberno central e CA, CISNS).

Estas diferenzas están moi vinculadas ás valoracións dos entrevistados: aqueles que valoran negativamente as consultas fano pola irrelevancia dos debates nos plenos das conferencias sectoriais ao non ser preceptivos os acordos para o Goberno central. Pola contra, outros valoran positivamente o feito de que na conferencia sectorial se proporcione información e sirva como mecanismo de consulta.

### 5.2.3 A discusión de normas comunitarias nas conferencias sectoriais

O debate de normas comunitarias é outro dos temas relevantes dentro das conferencias sectoriais (28 dos 82 entrevistados mencionan este aspecto). A aplicación da normativa comunitaria require, en efecto, que se debatan as normas conxuntamente coas comunidades autónomas, que son as encargadas de poñelas en práctica. Ademais, e como xa vimos anteriormente, a repartición de fondos comunitarios ten especial relevancia dentro das conferencias sectoriais. A negociación e o acordo entre o Goberno central e as comunidades autónomas en materia da UE son necesarios, porque o Goberno central ten que fixar unha posición común coas comunidades autónomas para levala ao Consello de Europa. De feito, o debate de normas comunitarias aparece ligado ás veces á posibilidade de participación das comunidades autónomas na formulación da posición do Estado (2 entrevistados mencionan explicitamente a participación autonómica en temas europeos).

P2: *"Ese é o éxito, ¿non?, que a conferencia sectorial sexa capaz de fixar unha posición, unha posición común ante un tema; entón, eu participei en moitos casos na fixación dunha posición común española. Por exemplo, fronte a unha negociación en Europa, Goberno central e comunidades autónomas acordan que a posición española fronte a unha negociación na UE é esta. [...] iso ocorreu nalgúns ocasións e noutras ocasións non ocorreu. Noutras ocasións, cada CA deu a súa opinión, o ministerio escoitou, recolleu opinións e defendeu na UE o que considerou oportuno, porque non había unha posición común. É dicir, non tivo éxito, pois foi un fracaso."* (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

O debate de normas comunitarias predomina nas conferencias sectoriais de Agricultura e Medio Ambiente, como xa se adiantaba anteriormente. Na Conferencia Sectorial de Agricultura, o ámbito europeo ten moita presenza, sobre todo debido aos fondos europeos vinculados á PAC. A política de Medio Ambiente, aínda que relativamente máis recente, tamén constitúe unha parte importante da política comunitaria.

P51: *"A Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, eu diría que aquí o cabalo de batalla é, sobre todo, a transposición da abundantísima normativa comunitaria reguladora de toda unha serie de aspectos medioambientais. Aínda que logo haxa temas que sexan máis internos do Reino de España, pero eu creo que o que marca a tónica é que aí o papel do Ministerio de Medio Ambiente é a transposición das directivas comunitarias á normativa nacional. E aí, os procesos que se producen coas comunidades autónomas son sobre todo de consulta de como se vai traspoñer a directiva."* (CA, CS Medio Ambiente).

P17: *"Entendo que en moitas ocasións hai que configurar o modelo, hai que configurar unha negociación con Europa, por exemplo, e a Conferencia de Agricultura ten un papel moi vivo. Poida que sexa da que máis participación ten dos orzamentos, das políticas comunitarias."* (CA, CS Agricultura).



A pesar de que cada vez máis a produción legislativa europea obriga os gobernos autonómicos e a Administración central a negociar e a chegar a unha posición común, algúns entrevistados destacan que as comunidades autónomas aínda non son conscientes da necesidade de estar informadas sobre os temas da UE. Isto é así porque estas perciben os temas europeos como algo que queda lonxe dos problemas da súa Administración autonómica e porque, nalgúns ocasións, a Administración simplemente carece do persoal para preparar e facer un seguimento destes temas.

*P5: "A comunidade autónoma, unha vez lle abres a posibilidade de participar, non participa. ¿Por que? Porque o considera inútil, porque non ten xente preparada para participar, porque non ten competencias na materia e por tanto non se preguntou nunca que lle interesa nese ámbito, porque non ten costume..." (Goberno central, CARCE e MAP).*

#### 5.2.4 A discusión de normas estatais nas conferencias sectoriais

Finalmente, a discusión de normas estatais, moitas veces de carácter obrigado, ocupa un tempo nas conferencias sectoriais. Son 39 os entrevistados que mencionan esta actividade, ademais daqueles 16 que asocian o carácter consultivo das conferencias sectoriais coa discusión de normas estatais.

*P16: "... [Na conferencia] debatíanse, debatíanse os proxectos de lei, ata decretos, ata todo tipo de normativa. E o Consello Interterritorial chegaba ata onde se podía chegar, é dicir, que non promulgaba nin leis nin decretos, pero si que nos seus órganos podía elaborar toda a documentación, material, etc., e aí fíxose de todo, é dicir, debateuse todo tipo de normativa." (CA, CISNS).*

O papel dos órganos de segundo nivel semella aquí tamén necesario para chegaren os asuntos traballados ao pleno das conferencias sectoriais:

*P11: "Nas conferencias sectoriais (xa digo que veñen os asuntos traballados de antemán), pois discútense os borradores de reais decretos, os borradores de plans, ou de leis (de proxectos de lei, vamos), iso todo discútese ali." (CA, CS Agricultura).*

O debate de normas estatais é mencionado, principalmente, polos participantes das conferencias sectoriais de Educación e Medio Ambiente, así como polos do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde (táboa 5.19).

**Táboa 5.19: Os contidos segundo as diferentes conferencias sectoriais**

	Repartición de fondos	Inf. e consulta	Inf. e consulta Norm. estatal	Norm. comunitaria	Norm. estatal
CARCE (4)	1	0	0	2	1
CISNS (18)	7	3	7	2	4
CPFF (5)	1	2	0	0	3
CS Agricultura (20)	14	3	4	12	5
CS Medio Ambiente (19)	13	3	3	12	11
CSPI (5)	5	3	0	0	4
CS Educación (13)	7	3	3	2	12
MAP (9)	7	0	3	3	4



### 5.2.5 As materias obxecto de debate nas conferencias sectoriais

Segundo os entrevistados, son moitas e variadas as materias tratadas nas conferencias sectoriais. Dividíremolas nesta análise por conferencias sectoriais, para proporcionar unha descrición máis clara das materias obxecto de debate (táboa 5.20).

Os entrevistados participantes no CISNS fan unha relación extensa das materias ás que fan fronte nas conferencias sectoriais, principalmente vinculadas aos temas de prestacións sanitarias e políticas farmacéuticas. Algunhas das mencionadas son: a definición e configuración das carreiras profesionais dos médicos; a formación MIR; a protección de desprazados; as prestacións obrigatorias do Sistema Nacional de Saúde; as políticas de persoal; o gasto farmacéutico; os transplantes; o calendario de vacinas; etc. Aínda que son fonte de conflito nalgunhas ocasións (como, de feito, parece ser o caso en asuntos como as medidas de control do gasto ou a política de recursos humanos), os entrevistados tenden a valorar a sanidade como unha política particular pola especial relevancia que ten para os cidadáns, quen son moi sensibles a calquera cambio na provisión de servizos, o que fai que nalgúns temas os intereses das comunidades autónomas sexan moitas veces coincidentes.

Na Conferencia Sectorial de Agricultura teñen primacía as materias de tipo territorial (táboa 5.20). Algúns dos temas que son motivo de debate, como a repartición de cotas lácteas, a reestruturación dos viñedos ou a repartición de cotas de aceite, afectan a un conxunto de comunidades autónomas limitado, cuxo interese xeralmente é intentar manter as cotas asignadas ou perder o mínimo posible. Así, as comunidades autónomas máis interesadas nun tema concreto lideran as negociacións. Noutras ocasións, é o propio Goberno central o que convoca as comunidades autónomas máis afectadas por unha determinada materia para a articulación de grupos de traballo que logo presentan as súas conclusións no pleno das conferencias sectoriais. Pero tamén as propias comunidades autónomas establecen relacións entre si para defender de forma común as súas reivindicacións ante o Goberno central, facendo máis presión para a adopción de acordos que lles resulten beneficiosos a todas. Aínda que as diferenzas entre territorios en canto á produción agrícola xeran intereses heteroxéneos entre as comunidades autónomas e fóra de certos conflitos puntuais<sup>48</sup>, os entrevistados coinciden en que as comunidades autónomas tenden a poñerse de acordo entre elas para non prexudicarse unhas ás outras.

Segundo os informantes, na Conferencia Sectorial de Agricultura, tiveron especial protagonismo as materias que representan problemas que requiren dunha actuación urxente por parte das administracións, como a gripe aviaria, a peste porcina, o problema das vacas tolas ou o afundimento do *Prestige*. Estes temas, de moita repercusión mediática, foron todos eles discutidos na Conferencia Sectorial de Agricultura. Porén, as opinións sobre os resultados acadados diverxen entre os entrevistados: por exemplo, no caso das vacas tolas, uns manteñen que se fixo un bo labor de coordinación desde a conferencia sectorial, ao permitir que se trasladasen as vacas a outras comunidades autónomas cando unha comunidade autónoma estaba desbordada; outros, en cambio, destacan a ineficiencia da conferencia sectorial, ao non lograr impedir que o problema acadase dimensións cuxos efectos tardaron anos en quedar paliados.

Como xa se vira en anteriores apartados, a Conferencia Sectorial de Educación dedica unha parte importante do seu tempo á discusión de normas estatais. De aí que os entrevistados informen, sobre todo, sobre materias relacionadas con algún tipo de norma: a Lei de calidade, a Lei orgánica de educación, o Decreto de humanidades, etc. A dificultade de chegar a acordos semella maior que nas demais conferencias sectoriais, ao tratarse de temas cun marcado carácter político e sensibles ao

48 Por iso catro entrevistados pertencentes á Conferencia Sectorial de Agricultura falan da existencia de conflito entre comunidades autónomas nos debates sobre o viño e o millo, aínda que finalmente se chegase a acordos.

debate ideolóxico. Por exemplo, en materia de lingua, os entrevistados destacan a existencia de conflitos entre as comunidades autónomas e o Goberno central, ao opoñerse estas ao Goberno central cando entenden que está invadindo as súas competencias.

Dentro da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, unha materia aparece reiteradamente como problemática á hora de chegar a acordos: a auga. Moitos dos entrevistados pertencentes a esta conferencia sectorial afirman que este é o tema máis conflitivo na reunión da conferencia. Pola contra, o resto das materias mencionadas (tratamento de residuos, prevención da contaminación, aplicación das directivas dos dereitos de emisión, debates sobre o cambio climático e o impacto ambiental, etc.) non parecen orixinar confrontación entre os participantes. É posible que isto se deba a que moitas das materias tratadas nesta conferencia sectorial son de carácter técnico, o que facilita en gran medida as negociacións. Nos órganos máis técnicos a dimensión política é máis reducida, o que diminúe notablemente as posibilidades de discrepancia entre os actores.

Por último, no Consello Superior de Política de Inmigración, as decisións sobre o continxente dos traballadores inmigrantes é a principal prioridade das reunións. Outros temas que entran na axenda son os gastos sanitarios para inmigrantes, o traslado de menores non acompañados e a súa situación e, sobre todo, a xestión dos fondos de integración de inmigrantes.

**Táboa 5.20: Os contidos segundo as diferentes conferencias sectoriais**

	Materia	Materia: política = 1º nivel	Materia: problema	Materia: técnica	Materia: territorial
CARCE (4)	2	0	1	0	3
CISNS (18)	10	1	4	1	7
CPFF (5)	1	0	0	0	1
CS Agricultura (20)	7	1	5	1	15
CS Medio Ambiente (19)	13	2	7	4	11
CSPI (5)	4	0	2	0	2
CS Educación (13)	8	1	1	0	3
MAP (9)	3	0	4	0	4



## 5.3 A organización e estrutura das conferencias sectoriais

Cadro 5.3: Códigos referidos á organización e estrutura das conferencias sectoriais

Institucionalización*	Elementos que forman parte da estrutura, organización, proceso ou participación nas conferencias sectoriais. Os entrevistados empregan o termo <i>institucionalización</i> de forma moi laxa e polisémica, facendo referencia a elementos moi diferentes da configuración das conferencias sectoriais. Toda esa variedade de valoracións asóciase a este código, a menos que aludan ao regulamento, á transparencia informativa ou á asunción de prácticas no seo da conferencia sectorial sen regularlas ou formalizalas (é dicir, informalmente). Estes aparecen asociados aos seguintes códigos.
Institucionalización: regulamento*	Regulamento da conferencia sectorial ou dun aspecto determinado desta.
Institucionalización: transparencia informativa*	Sistema de información transparente (estatístico, por exemplo) entre Goberno central e comunidades autónomas, e entre comunidades autónomas.
Institucionalización: informal*	Referencias a dinámicas de traballo, periodicidade das reunións, etc., establecidas de común acordo entre os participantes das conferencias sectoriais, sen que haxa un regulamento que obrigue aos membros.
Órganos primeiro nivel*	Órganos das conferencias sectoriais compostos polos conselleiros das distintas comunidades autónomas e polo ministro e o seu equipo.
Órganos segundo nivel*	Órganos das conferencias sectoriais compostos polos directores xerais das distintas comunidades autónomas, secretarios (secretarios de Estado, normalmente) ou outros cargos de rango inferior ao de ministro e conselleiro.
Procedemento de decisión e aplicación de acordos*	Mecanismo de toma de decisións (por consenso) dos plenos das conferencias sectoriais e natureza dos acordos (non vinculantes).

\* *Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.*

Se falásemos da relevancia outorgada polos entrevistados aos diferentes elementos organizativos en termos do número de entrevistados que menciona o dito elemento, teríamos que destacar os órganos de segundo nivel (véxase táboa 5.21). Nos seguintes apartados atenderase a cada un dos elementos que forman parte da institucionalización das conferencias sectoriais.



Táboa 5.21: A organización e estrutura das conferencias sectoriais

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>			Non existencia <sup>4</sup>	Non existencia <sup>5</sup>		Existencia <sup>6</sup>	
			Negativo	Positivo	Ambival.		Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Institucionalización	27	12	9	11	1	0	0	0	0	0
Institucionalización informal	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Institucionalización regulamento	25	9	5	4	3	0	4	0	0	9
Institucionalización transparencia informativa	8	0	7	1	0	0	0	0	0	0
Órganos 1.º nivel	11	11	0	0	0	0	0	0	0	0
Órganos 2.º nivel	63	43	9	25	1	5	0	0	0	12
Procedemento de decisión e aplicación de acordos	54	39	17	10	0	0	0	0	0	0

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente]

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia]

5 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo]

6 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo]

### 5.3.1 A institucionalización das conferencias sectoriais

O significado outorgado ao termo *institucionalización* por parte dos entrevistados é variado. Podemos, porén, recoller un conxunto de elementos aos que fan referencia cando mencionan a institucionalización das conferencias sectoriais: a periodicidade das reunións, a composición das conferencias sectoriais, a organización das reunións (mediante lectura da acta do día e debate) e a participación dos actores.

Hai certo grao de variación na institucionalización das conferencias sectoriais, segundo fan constar os entrevistados. A única característica que definen todos de maneira común é a convocatoria das conferencias sectoriais por parte do ministerio correspondente, que é quen establece a orde do día e lles proporciona ás comunidades autónomas a información necesaria para as reunións. Pero hai diferenzas entre conferencias sectoriais.

Por exemplo, segundo os entrevistados, nalgunhas CCSS non se admite a delegación dos conselleiros en cargos inferiores (conferencias sectoriais de Medio Ambiente e Agricultura), mentres que noutras está permitida (Conferencia Sectorial de Educación). Ademais, algunha delas celébrase de forma itinerante (as conferencias sectoriais de Agricultura e de Medio Ambiente) e outras unicamente se reúnen en Madrid, no ministerio (CPFF e CISNS). O CISNS, o CPFF e a Conferencia Sectorial de

Educación están reguladas por lei, cando as conferencias sectoriais de Medio Ambiente e Agricultura non veñen reguladas por lei e unicamente contan con regulamentos internos. Por outra parte, a frecuencia das reunións é variable entre elas: de unha a dúas reunións por ano (segundo os entrevistados, a Conferencia Sectorial de Educación) ou unhas cinco ou seis reunións ao ano (conferencias sectoriais de Agricultura e CISNS). Finalmente, nalgunha conferencia sectorial é frecuente a participación de actores do sector que non forman parte da Administración autonómica ou estatal (ou incluso de representantes do nivel local, como na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente), mentres noutras apenas participan outros que non sexan conselleiros (CPFF). A táboa 5.22 resume as características da institucionalización de cada unha das conferencias sectoriais segundo a información proporcionada polos entrevistados.

**Táboa 5.22: Características das conferencias sectoriais segundo os entrevistados**

	Nivel institucionalización	Regulación por lei	Frecuencia reunións	Itinerancia	Participación actores do sector	Delegación
CS Agricultura	Alto	Non	5-6	Si		Non
CISNS	Alto	Si	5-6	Non		
CS Educación	Baixo		1-2			Si
CS Medio Ambiente	Baixo	Non		Si	Si	Non
CPFF		Si		Non	Non	

O Consello Superior de Política de Inmigración presenta diferenzas de composición con respecto aos demais, como pon de manifesto un dos seus participantes: trátase “dun órgano da Secretaría de Estado, ao que acoden principalmente directores xerais ou incluso cargos inferiores das comunidades autónomas”. Segundo este entrevistado, “é posible que coa instauración da futura Conferencia Sectorial de Inmigración, o CSPI funcione como un órgano de segundo nivel”.

Os informantes formulan avaliacións tanto positivas como negativas respecto da institucionalización das conferencias sectoriais. Fálase, por unha banda, da deficiente institucionalización dalgunhas conferencias sectoriais, con funcións pouco definidas e un mapa de relacións interinstitucionais confuso, sen unhas pautas de actuación homoxéneas. Ademais, critican o envío tardío ás comunidades autónomas da documentación que vai ser discutida na reunión. Algún entrevistado cre que isto se debe a que o Goberno central quere menoscabar a capacidade de intervención das comunidades autónomas nos temas que se tratan nas conferencias sectoriais. Para un grupo de entrevistados, a organización flexible das conferencias sectoriais dificulta o seu funcionamento efectivo, ao carecer de obrigatoriedade a súa convocatoria. Porén, outros informantes valoran positivamente esta flexibilidade, pois permite que as conferencias sectoriais se adapten mellor ás necesidades que cada momento esixe. De feito, algunhas das prácticas das conferencias sectoriais séguense decidindo informalmente<sup>49</sup>; por exemplo, a participación dos actores da sociedade civil (ONG, sindicatos, etc.). Ademais, algúns entrevistados denuncian a falla de transparencia informativa entre comunidades autónomas e entre comunidades autónomas e Goberno central, que sería necesaria para o correcto funcionamento das conferencias sectoriais.

<sup>49</sup> Recordemos que as conferencias sectoriais comezaron a funcionar de xeito informal antes de ter un regulamento sobre o que basearse. Así o corroboran os entrevistados.



P26: "Non, hai moi poucos [intercambios de datos entre comunidades autónomas]. Por iso digo que faltan moitos órganos e moita, moitos elementos de coordinación, no tema sanitario, por exemplo, [...] lévase pedindo desde hai moito tempo que haxa unha axencia na que estean... digamos que os donos, entre comiñas, da axencia sexan o Estado e todas as comunidades autónomas, onde se poida ter información que serve para todos para referenciarse..." (CA, CPFF).

A frecuencia das reunións é tamén obxecto de crítica: segundo algúns entrevistados a Conferencia Sectorial de Educación (tamén mencionan a de Cultura) non se reúne tantas veces como debería; mentres, o CISNS, o CPFF, a Conferencia Sectorial de Agricultura e a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente son valoradas positivamente pola asiduidade das reunións. A Conferencia Sectorial de Agricultura e o CISNS son, en todo caso, as conferencias sectoriais máis institucionalizadas segundo os informantes, a pesar de que os representantes que participan no CISNS critiquen a falla de transparencia informativa entre as diferentes administracións.

### 5.3.2 O regulamento das conferencias sectoriais

Os entrevistados son conscientes da diferente natureza do CPFF e do CISNS, creados por lei, aínda que non todos saben da existencia dun regulamento nas demais conferencias sectoriais, o que pode ser un indicador do seu escaso nivel de institucionalización ou da pouca importancia do regulamento á hora de determinar o funcionamento da conferencia sectorial.

Entre os que falan do regulamento, 6 entrevistados recoñecen explicitamente o seu incumprimento (táboa 5.23). Ademais, outros critican o carácter incompleto dos regulamentos (na liña dos que falaban da deficiente institucionalización das conferencias sectoriais) porque son inútiles á hora de especificar cales son as funcións de todos os órganos, incluso cando estes aspectos veñen regulados por lei.

P29: "... fundamentalmente, porque ás veces se produciron certas confusións no papel do Consello en materia de órgano de coordinación ou de órgano de cooperación. Evidentemente, a coordinación e a cooperación son cuestións totalmente distintas, ¿non? E, quizais, iso é algo que non foi suficientemente clarificado, nin tan sequera coas últimas normas que pretenderon regular o papel do Consello, como é por exemplo a Lei de cohesión e calidade do Sistema Nacional de Saúde. É dicir, ata que punto o Consello goberna o sistema ou o Consello simplemente o que establece é un marco de cooperación entre as comunidades autónomas, sendo competentes cada unha delas no seu territorio." (Goberno central e CA, CISNS).

P63: "Pero eu creo que é un regulamento eficaz, e un regulamento que axude e un regulamento que provoque... pois é positivo, sí. Agora, o regulamento ten o inconveniente de que se non se cumpre, tampouco hai mecanismos para..., non hai resposta xurídica a iso; é dicir, que se ti esixes que haxa unha reunión cada 2 meses e a reunión non se esixe, pois non hai ninguén que che poida esixir nin ten consecuencias. O regulamento ten unha eficacia relativa, ¿non?" (Goberno central, CS Medio Ambiente).

Efectivamente, os entrevistados coinciden na necesidade de fixar unhas regras de xogo para que funcionen as conferencias sectoriais (e 4 cualifican de negativa a non existencia dun regulamento), marcando univocamente as funcións de todos os participantes, así como dos órganos asesores.

P60: "Fai falla, efectivamente, un regulamento que marque as condicións: quen é o presidente, cales son os vogais, cal é a orde do día, que tipo de representación, que tipo de acordo..." (CA, CS Medio Ambiente).



P4: "Non hai unha normativa de desenvolvemento dos grupos de traballo, que normalmente pivotan moito entre a boa vontade e a norma tan xenérica; por exemplo, os grupos de traballo non teñen sistema de votación. [...] ... está claro que mentres non haxa máis desenvolvemento de regras e mais, se queres, unha arquitectura máis densa que permita esquematizar e, sobre todo, articular o xogo á hora dos funcionamentos do traballo... é difícil avanzar." (CA, CPFF).

Resta o medo, entre algúns entrevistados, a pesar de todo, a que unha excesiva regulamentación elimine a flexibilidade necesaria que permitiu o correcto funcionamento das conferencias sectoriais ata agora.

Táboa 5.23: A institucionalización e regulamentación segundo as diferentes conferencias sectoriais

	Institucionalización		Instit. informal		Instit. regulamento				Existencia <sup>1</sup>		Non existencia <sup>4</sup>	
	N <sup>1</sup>	Funcionamento/ Papel <sup>2</sup>		N1	N <sup>1</sup>	Funcionamento/ Papel <sup>2</sup>		Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	
		+	-			+	-					
CARCE (4)	1	0	0	1	2	0	0	1	0	0	0	
CISNS (18)	1	2	1	0	2	0	2	0	0	0	0	
CPFF (5)	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
CS	2	4	3	1	2	2	2	3	0	0	1	
Agricultura (20)												
CS Medio Ambiente (19)	4	5	4	0	1	1	1	6	0	0	2	
CSPI (5)	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	
CS Educación	4	1	3	0	0	0	0	2	0	0	1	
MAP (9)	1	1	2	3	3	0	1	1	0	0	0	

1 Descricións non ligadas a unha valoración.

2 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

### 5.3.3 Os órganos de primeiro nivel

Xa que case toda a información descritiva se refire ás características e funcionamento dos órganos de primeiro nivel (isto é, aos plenos das conferencias sectoriais), non nos deteremos en exceso neste apartado. Porén, merece a pena facer un apuntamento referido á definición destes órganos polos entrevistados. A estes aluden os entrevistados como os centros de decisión dentro das conferencias sectoriais, onde participan os representantes máximos das comunidades autónomas e o Goberno central, ao que lles outorgan maior relevancia, xa que é onde se tratan principalmente asuntos de gran calado político.

### 5.3.4 Os órganos de segundo nivel

É difícil avaliar o funcionamento dos órganos de segundo nivel vinculados ás conferencias sectoriais, porque a maioría non posúen actas do día e as reunións teñen un carácter moi informal. Os entev-

tados, en todo caso, atribúenlles moita importancia, tal e como se aprecia na táboa 5.24 (43 entrevistados describíenllos, 25 valoran positivamente o seu funcionamento e 12 a súa existencia). Convén, daquela, deterse nesta epígrafe.

Con “órganos de segundo nivel” codificamos todas aquelas citas dos entrevistados referidas aos órganos de preparación das conferencias sectoriais, principalmente de carácter técnico, nos que participan cargos inferiores aos de conselleiros e ministros, como directores xerais e secretarios xerais.

Os entrevistados falan de varios tipos de órganos de segundo nivel:

- O grupos de traballo, que se articulan ben en función de intereses concretos (cando un tema afecta especialmente a un conxunto de comunidades autónomas), ben para dar solución ou estudar un tema concreto (por exemplo, o grupo de estabilidade do CPFF).
- As comisións sectoriais, que poden ser permanentes (por exemplo, a Comisión de Saúde Pública), intermitentes (dependendo das necesidades conxunturais) ou de duración limitada (que se disolven unha vez rematado un estudo).

Os órganos de segundo nivel veñen caracterizados polos entrevistados por seren máis informais (é sobre todo nestes órganos nos que a institucionalización é máis informal) que os de primeiro nivel e por reunirse con moita maior frecuencia.

*P70: “Normalmente o que intentaban era facer a menor cantidade posible de reunións da conferencia sectorial e intentar reparalo ou canalizalo a través da Comisión Xeral” (CA, CS Educación).*

De feito, determinados asuntos chegan xa tan traballados ás conferencias sectoriais que o órgano de primeiro nivel se limita a ratificar os acordos adoptados nas comisións ou grupos de traballo (incluso hai determinados asuntos xa aprobados directamente nas comisións que non precisan ser levados ao pleno das conferencias sectoriais).

*P48: “Hai outros métodos de consulta, os que son meramente técnicos e a repartición de fondos entre comunidades autónomas, pois hai algunha repartición que vén xa dada por unhas reunións xerais que se chaman Comisión Xeral, e all [á Conferencia Sectorial de Agricultura] chega practicamente todo acordado.” (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

En xeral, as dinámicas das negociacións nos órganos de segundo nivel están libres de confrontación e trátase de chegar a acordos entre todos os participantes. Algunha excepción foi, por exemplo, o anteproxecto da Lei orgánica de educación, onde o debate partidista se filtrou ás negociacións nos órganos de segundo nivel. Pero o habitual é a ausencia de conflito, sen que lles afecte tanto á conxuntura política como ás conferencias sectoriais.

A valoración dos órganos de segundo nivel é xeralmente positiva (25 entrevistados valoran positivamente o seu funcionamento), pois logran desenvolver prácticas de traballo que dan bos resultados.

*P10: “En cada tema hai, efectivamente, directores xerais, correspondentes de área que traballan nun tema, por exemplo, vacinas [...] Entón hai un traballo dunha rede de comisións, onde se vai establecendo esa coordinación xa neses niveis, e que logo pode levar a un acordo do Consello Interterritorial se así se considera necesario, pero namentres están traballando e están chegando a acordos de funcionamento moi interesantes.” (Goberno central e CA, CISNS).*

*P53: “Eu creo que hai unha dinámica precedente, hai unha dinámica de traballo, que ademais se xera nos segundos niveis das consellerías, reunións periódicas, directores xerais, búscase o*



acordo antes de chegar á conferencia. Este procedemento vén funcionando e sen regulamento." (Goberno Local, CS Medio Ambiente).

P54: "Iso [a existencia de órganos técnicos de segundo nivel] é o único que axuda, o que está dando solucións agora mesmo ás sectoriais. [...] Iso é positivo e funcionou sempre ben, porque esta xente, os directores xerais, secretarios xerais, son xente moi coñecedora da realidade, das materias." (CA, CS Educación).

Ademais, chegan a acordos con relativa facilidade, impulsando a cooperación entre comunidades autónomas e Goberno central.

P77: "Eu creo que [os órganos de segundo nivel] teñen un impacto real na cooperación e que son absolutamente fundamentais. [...] Primeiro, detéctanse dúas cousas: unha primeira é se efectivamente o acordo é posible ou se está todo moi mal e cada un ten unha opinión moi diferente e, en segundo lugar, porque neses niveis técnicos o acordo me parece moito máis fácil." (Goberno central, CS Educación).

En efecto, o carácter técnico destas reunións permite afrontar os problemas lonxe da carga política das conferencias sectoriais ou das posicións territoriais, o que facilita enormemente o seu traballo.

P40: "Cando ti creas un grupo de traballo específico para algunha cousa en concreto, céntras-te moito máis, é moito máis fácil traballar sobre unha cousa concreta, sen posicións de grupo, sen posicións tan territoriais, senón máis de coordinación, máis de coñecemento do que fan os demais e saen mellor as cousas." (CA, CPFF).

Nembargante, algúns entrevistados amosan reticencias respecto destes órganos e reprochanlles o seu "exceso de burocratismo" (porque son moitas as reunións ás que teñen que asistir e cun alto custo para as administracións autonómicas), así como a adopción de decisións sobre temas que deberían ser de exclusiva incumbencia das conferencias sectoriais. Por exemplo, denuncian a falla de información procedente dos órganos de segundo nivel sobre acordos con grandes repercusións para as comunidades autónomas.

P11: "O que ocorre é que, moitas veces, eu detectei que o secretario xeral técnico hai veces que, unha de dúas: ou vai por libre ou non informa ao conselleiro. E o conselleiro, pois non ten nin idea..." (CA, CS Agricultura).

Por último, a escasa institucionalización dos órganos de segundo nivel, que para moitos favorece o bo funcionamento destes órganos, ao permitir a informalidade, resulta un lastre para outros.

P5: "E os segundos e terceiros niveis no noso sistema non están institucionalizados, ata o punto de que non hai norma que se refira a eles." (Goberno central, CARCE e MAP).

A pesar destas valoracións negativas, en conxunto, os órganos de segundo nivel son ben considerados por parte dos entrevistados, sobre todo polos participantes das conferencias sectoriais de Medio Ambiente, Educación (principalmente polos participantes nestas dúas –ver táboa 5.24), Agricultura e o CISNS.



Táboa 5.24: Os órganos de segundo nivel por conferencias sectoriais

	N <sup>1</sup>	Órganos 2.º nivel		Existencia <sup>3</sup>		Non existencia <sup>4</sup>
		Funcionamento/ Papel <sup>2</sup>		Positivo	Negativo	
		+	-			
CARCE (4)	0	1	1	0		0
CISNS (18)	10	4	3	1		1
CPFF (5)	5	1	2	1		0
CS Agricultura (20)	10	4	2	2		1
CS Medio Ambiente (19)	12	8	1	3		1
CSPI (5)	2	0	0	1		2
CS Educación (13)	7	8	0	3		1
MAP (9)	1	2	1	2		0

1 Descricións non ligadas a unha valoración.

2 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

### 5.3.5 O procedemento de decisión das conferencias sectoriais

Nas conferencias sectoriais, o procedemento de toma de decisións non implica votacións, senón que se trata de chegar a acordos mediante consenso.

*P13: "Nas conferencias sectoriais nunca se vota. É dicir, o que se intenta é chegar a elementos de consenso e case nunca –por non dicir nunca– pois se chegan a tomar decisións por votación." (Goberno central e CA, CS Agricultura).*

Isto evita, segundo os entrevistados, a primacía duns actores sobre outros e a invasión por parte do Goberno central de competencias propias das comunidades autónomas.

*P11: "... como a agricultura española é tan diversa e tan rexionalizada, evitamos (por medio do consenso) que teñan peso de voto aquelas comunidades autónomas ás que non lles afecta o problema que se está discutindo. Por exemplo, se abordamos temas de regadíos, a cornixa cantábrica non ten nada que dicir, porque non teñen regadíos, [...] por iso evítase por todos os medios que haxa votacións, porque ao mellor ocorrería que comunidades autónomas que non teñen ningún peso nese sector pois serían decisivas á hora de tomar unha decisión." (CA, CS Agricultura).*

De certo, os acordos das conferencias sectoriais non son vinculantes para o Goberno central nin para as comunidades autónomas, polo que as negociacións acaban sendo unicamente un intercambio de impresións entre os participantes: un conxunto de recomendacións que Goberno central e comunidades autónomas son libres de asumir ou non.

*P18: "... consenso que logo é aplicado ou non por cada CA no seu propio territorio, en función dos seus propios intereses e dos seus propios criterios." (Goberno central, CISNS).*

P43: *"É que acordo non se ten que producir. Tense que recomendar [...]. E como o que afectan son as competencias do Estado, pois é que o Estado tomou unha serie de decisións cunha recomendación favorable do Consello, e xa está."* (Goberno central, CPFF).

En caso de sinatura final dos acordos de conferencia sectorial (véxase capítulo 2), esta prodúcese de forma bilateral, entre Goberno central e cada comunidade autónoma, o que desvirtúa un tanto o carácter multilateral das conferencias sectoriais.

P6: *"... cando se chega a un acordo que é necesario, que é conveniente, e demais, porque se ve a necesidade diso, digamos que eses acordos adoitan materializarse nun acordo escrito, que normalmente non se materializa alí no propio Consello, senón que se produce, digamos, unha redacción que máis ou menos coñece a xente, e esa redacción pásase despois ás comunidades autónomas, ao representante do Consello ou ao representante do grupo de traballo, para que dea a súa conformidade. E unha vez que está todo o mundo de acordo, pero xa de carácter bilateral, é dicir, o Estado e a propia CA, entón prodúcese normalmente a sinatura do acordo, un convenio, un convenio de conferencia sectorial, que son idénticos todos, pero que é un convenio que está asinado polo Estado por un lado e polo conselleiro de cada CA polo outro. De tal maneira que hai 18 convenios, co mesmo contido, pero coa sinatura do ministro, que si que é común para todos, e o resto el [o ministro] co conselleiro de cada CA."* (Goberno central, CISNS e MAP).

O caso do CPFF presenta incluso máis peculiaridades, xa que a ratificación dos acordos establecidos no pleno sobre o financiamento autonómico se produce en comisións bilaterais entre Goberno central e comunidades autónomas.

P31: *"O sistema de financiamento apróbase no CPFF, pero non é un acordo que teña forza legal, senón que é unha recomendación que eleva o Consello ao Goberno, e entón o Goberno reúne esoutra conferencia bilateral con cada unha das comunidades autónomas e alí apróbase o sistema de financiamento. E apróbase o sistema de financiamento, e apróbanse as transferencias de todos os servizos un a un, apróbanse as ampliacións de transferencias deses servizos; se hai modificacións polas que se ceden tributos ou novos tributos, pois tamén os ten que aprobar alí."* (Goberno central e CA, CPFF).

Convén separar, por tanto, dous planos neste apartado: por un lado, o procedemento da toma de decisións, sen votacións e sempre buscando o consenso; por outro lado, a natureza dos acordos, non vinculantes para ningunha das partes. Isto é especialmente necesario ao analizar as valoracións dos entrevistados, pois as críticas negativas van dirixidas principalmente ao carácter non vinculante dos acordos, tanto para Goberno central como para as comunidades autónomas (17 entrevistados valoran negativamente este aspecto, táboa 5.25). Efectivamente, a natureza consultiva das conferencias sectoriais implica a non obrigatoriedade para o Goberno central de adoptar as decisións acordadas nas conferencias. Por tanto, non é tanto o proceso de decisión o que os entrevistados valoran negativamente, senón a natureza non prescritiva dos acordos.

P35: *"Ten en conta que o Consello Interterritorial tiña e segue tendo unha característica puramente de organismo consultivo. O Consello Interterritorial podía dicir 'misa cantada', pero non vinculaba para nada as decisións ministeriais. E, por outra parte, ás comunidades autónomas que tiñamos as transferencias de sanidade, tamén era o mesmo. O Consello Interterritorial podía dicir o que quixera, pero as transferencias de Andalucía decidíaa eu, vaia, decidíaa o Goberno andaluz, non as decidía o Consello."* (CA, CISNS).

En efecto, algúns partidos desvincúlanse posteriormente do acordo tomado na conferencia sectorial.



P58: "Aí, o proxecto de lei, a memoria económica e os decretos básicos de desenvolvemento aprobáronse por unanimidade na conferencia. Logo, no Congreso de Deputados, o PP distanciose e votou en contra".

Tampouco é vinculante para as comunidades autónomas, que se amparan na capacidade última de decisión dos parlamentos autonómicos para desligarse dos acordos tomados en conferencia sectorial.

P10: "Hai materias nas que podes levar unha discusión ao Consello Interterritorial, no Consello Interterritorial discutilo, pero como a competencia está transferida a cada CA [...]. Discútese, non hai acordo e cada CA fai logo o que lle parece mellor..." (Goberno central e CA, CISNS).

P14: "... sigo pensando que o maior problema que teñen as conferencias sectoriais son as dificultades para a eficacia das súas decisións, que ten que ver con que non está ben engraxado nin aceptado o procedemento de toma de decisións eficaces que garanta a eficacia da medida." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

Porén, estes entrevistados non son partidarios de establecer rixidas votacións nas conferencias porque cren que un cambio no procedemento de decisión non implicaría que os acordos se fixesen vinculantes. De feito, parece que, de momento, o actual mecanismo de toma de decisións é o único que asegura que se chegue a acordos e que estes sexan efectivos desde o punto de vista "moral".

P2: "É dicir, a conferencia sectorial, en moitos ámbitos, ten moitos déficits para propiciar efectivamente acordos, porque se hai que tomar unha decisión sobre a oliva, ¿como se toma esa decisión? [...] nas conferencias sectoriais non se vota, pero é que, se se votara, a conferencia sectorial sería... sería un esperpento o resultado, ¿non? Por tanto, eses son os déficits que ata agora aínda non se resolveron." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

Pola contra, os que son favorables ao mantemento do actual sistema de toma de decisións valoran precisamente o carácter non vinculante dos acordos. Esa, din, é a única forma de salvagardar a autonomía das comunidades autónomas, permitindo que só as comunidades autónomas interesadas se sumen aos acordos. Sen este mecanismo baseado no consenso das partes e sen o carácter non vinculante dos acordos, chegar a un acordo sería practicamente imposible, segundo estes informantes.

P65: "Os acordos vinculan a quen os asina, non pode ser doutra maneira. Iso, a STC sobre a LOAPA deixouno ben claro. Entón eu creo que non ten sentido porque contradí o principio de autonomía política, que poida ser vinculante para unha CA que manifestou a súa discrepancia. Eu creo que iso non é viable xuridicamente e ademais creo que introduciría unha perturbación no funcionamento actual das conferencias, na miña opinión." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

O procedemento de decisión semella ser valorado de forma especialmente negativa polos participantes no CISNS e recibe máis valoracións positivas por parte dos participantes na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.



Táboa 5.25: O procedemento de decisión segundo as diferentes conferencias sectoriais

	N <sup>1</sup>	Procedemento de decisión	
		Funcionamento/Papel <sup>2</sup>	
		+	-
CARCE (4)	3	1	0
CISNS (18)	9	0	7
CPFF (5)	2	1	3
CS Agricultura (20)	6	2	3
CS Medio Ambiente (19)	12	4	4
CSPI (5)	4	0	0
CS Educación (13)	3	2	2
MAP (9)	5	2	2

1 Descricións non ligadas a unha valoración.

2 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

## 5.4 O proceso de negociación das conferencias sectoriais

### 5.4.1 Principais características do proceso de negociación: competición interpartidista, aliñación partidista e interese territorial

Cadro 5.4: Códigos referidos ás características do proceso de negociación

Aliñación partidista*	Nas comunidades autónomas que están gobernadas por partidos estatais os seus representantes asumen as posturas defendidas por eses partidos.
Competición interpartidista*	Os representantes das comunidades autónomas gobernadas por partidos estatais defenden as posturas destes partidos nas conferencias sectoriais, dando lugar a confrontación entre os territorios gobernados polos dous grandes partidos. As negociacións xa non son entre Goberno central e comunidades autónomas, senón entre dous bloques formados polas comunidades autónomas do PP e as comunidades autónomas do PSOE.
Disciplina de partido*	O partido estatal controla que as comunidades autónomas en que goberna respondan aos seus intereses nas conferencias sectoriais e defendan as posturas que máis conveñen aos intereses do partido, aínda que contraveñan os intereses das comunidades autónomas.
Interese territorial*	Os representantes das comunidades autónomas participan nas negociacións unicamente como defensoras dos seus territorios, sen ter en conta os intereses de partidos estatais (no caso de estaren gobernadas por PP ou PSOE, pero tamén as que están gobernadas por partidos nacionalistas ou rexionalistas).

\* Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.

Semella que unha característica esencial do proceso de negociación é a competición interpartidista (mencionada por 53 entrevistados –ver táboa 5.26). Pero tamén é relevante a defensa de intereses territoriais (40 entrevistados) e a aliñación partidista (28 entrevistados). Por último, a disciplina de partido, que cobra relevancia alí onde se produce competición interpartidista, é mencionada por 19 entrevistados.

**Táboa 5.26: As principais características do proceso de negociación**

	Total <sup>1</sup>	Nº	Funcionamento/Papel <sup>2</sup>			Non existencia <sup>4</sup>	Predo- minio <sup>5</sup>	Non existencia <sup>6</sup>		Existencia <sup>7</sup>	
			Negativo	Positivo	Ambival.			Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Aliñación partidista	28	20	1	0	0	2	11	0	0	0	0
Competición											
interpartidista	53	31	12	0	3	2	14	0	2	10	0
Disciplina de partido	19	11	2	0	0	10	8	0	0	2	0
Interese territorial	40	19	0	0	0	0	30	0	0	0	0

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

5 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Predominio] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

6 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

7 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

\* Inclúe 5 valoracións negativas do predominio da competición interpartidista.

#### 5.4.1.1 A aliñación partidista nas conferencias sectoriais

Resulta difícil deslindar aliñación partidista e competición interpartidista nas citas dos entrevistados, pois moitas veces non establecen unha fronteira clara. A aliñación partidista non implicaría a existencia de bloques contrapostos na negociación, pero si dunha relación entre as comunidades autónomas da mesma cor política e o partido central (estea este no Goberno ou na oposición). Porén, non sempre queda claro a partir das declaracións dos entrevistados se a aliñación partidista está ligada ou non á confrontación nas negociacións das conferencias sectoriais, polo que é posible que algunhas das citas codificadas como [aliñación partidista] ilustren na realidade procesos similares aos da confrontación interpartidista.

A aliñación das comunidades autónomas co partido central prodúcese xeralmente de forma natural dentro das conferencias sectoriais, con fortes alianzas entre comunidades autónomas.

*P12: "Hai dous bloques clarísimos: os que manteñen unha postura máis ou menos en sintonía coa Administración central, que son as comunidades autónomas onde goberna o PSOE; e, por outro lado, temos os que teñen unha opinión contraria ou, se non contraria, si matizando ou con matices importantes, as propostas deste bloque, que son as comunidades autónomas que goberna o PP." (Goberno central, CISNS).*

Por un lado estarían, logo, as comunidades autónomas nas que goberna o PP, polo outro aquelas do PSOE e nun terceiro grupo estarían as comunidades autónomas gobernadas por un partido nacionalista ou rexionalista.



P70: "Ben, ao final acababa funcionando a cousa moi por bloques, xa che digo. Os vascos ían pola súa conta; os cataláns máis ou menos tamén, e ademais vías que o Estado aos cataláns, dalgunha maneira, lles daba un status un pouco diferente; e logo había o bloque PP e o bloque non PP." (CA, CS Educación).

De feito, segundo 11 dos entrevistados, predomina case sempre a alifación partidista sobre calquera outro tipo de interese, ben sexa territorial, ben persoal, etc.

P25: "Con carácter xeral, interpartidistas. Si, si, si, é unha posición partidista. No 80% dos asuntos, no 90% dos asuntos é partidista." (Goberno central, CISNS e MAP).

P49: "Como norma xeral no que estamos falando diríamos que a afinidade sería primeiro afinidade ideolóxica e en determinados casos afinidade territorial, como, por exemplo, o tema da auga, ou afinidade de intereses. Pero aí a gradación probablemente empezaría por afinidade ideolóxica, afinidade de intereses e afinidade territorial ou proximidade territorial." (Goberno central, MAP).

#### 5.4.1.2 A competición interpartidista nas conferencias sectoriais

A competición interpartidista supón a existencia de competencia entre os partidos nacionais para a obtención de réditos políticos. Isto (aínda que parte inevitable do proceso de negociación, segundo os entrevistados) implica certa tensión nas negociacións das conferencias sectoriais, xa que inmediatamente asumen as comunidades autónomas as posturas dos partidos centrais (estean estes no Goberno central ou na oposición), deixando pouca marxe á adopción de posturas intermedias. As citas sobre este aspecto son numerosas (53 dos 82 entrevistados proporcionan algún tipo de dato sobre a competición interpartidista –ver táboa 5.26) e case idénticas.

P22: "Non adoita haber unha postura estatal por un lado e unha postura autonómica por outro. En xeral, as comunidades autónomas do partido gobernante apoian o Goberno, case sempre... [...] Eu diría que cada un se alía cos seus, cando o enfrontamento é político." (Goberno central, MAP).

P51: "En cambio, logo, o PSOE eu diría que moi constringido a apoiar o Goberno e o PP moitas veces era dar leña por dar leña." (CA, CS Medio Ambiente).

P55: "... había certa heteroxeneidade en función da adscrición política do conselleiro/conselleira correspondente e en función de quen estaba gobernando nun sitio ou noutro, ¿non? É dicir, os conselleiros e conselleiras correspondente do PSOE na época de Goberno do PP pois opúñanse de maneira case frontal ás posicións que mantiña o ministerio e, hoxe en día, pois ao contrario, son os conselleiros e conselleiras do PP os que se opoñen ás propostas que veñen do Goberno da Administración xeral do Estado, gobernado polo PSOE." (CA, CS Medio Ambiente).

P81: "Pero claro, como os conselleiros autonómicos son case sempre dalgún partido, pois hai unha correlación; é dicir, o que está dicindo o PSOE no Congreso dos Deputados vén a ser moi parecido ao que din os conselleiros autonómicos do PSOE, de gobernos apoiados polo PSOE; o mesmo co PP e o mesmo cos grupos nacionalistas, ¿non?" (CA, CS Educación).

Por outra parte, a valoración destas dinámicas de negociación son negativas entre os entrevistados (12 valoran negativamente o seu papel dentro do proceso de negociación; 10, a súa existencia; e 10 valoran de forma negativa o seu predominio nas conferencias sectoriais), ao considerar que se utiliza



en función dos intereses do partido un mecanismo –as conferencias sectoriais– que precisamente foi creado para salvar os obstáculos da política<sup>50</sup>.

*P2: "... agora vimos hai pouco, na de Sanidade, os conselleiros que abandonaban a Comisión. Ben, pois iso é unha forma de utilizar a conferencia sectorial como órgano político. Eu creo que iso é un fracaso, que para facer movidas políticas está o Congreso dos Deputados, o Senado, a propia rúa ou os medios de comunicación." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

Pero tamén é criticada esta característica polos entrevistados ao manter que, desta maneira, se fai unha defensa inadecuada dos intereses autonómicos.

*P63: "A miña crítica non é que haxa discrepancias, a miña crítica non é que as comunidades autónomas se unan para axuntar unha postura contra o ministerio por un criterio diferente. A crítica é que a postura que as comunidades autónomas formulen niso non é porque a decisión que tomara o ministerio sobre xestión de residuos, por exemplo, en compostaxe, non a compartimos, estamos en desacordo ou non é adecuada; senón porque, como a fai o Goberno e é dunha cor política, eu ténome que opoñer porque son doutra cor política. Ese é o problema." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Tras a revisión de todas as citas, semella que é neste tema no que hai maior concordancia entre os entrevistados, pois as descrições son moi parecidas entre si. Se observamos a táboa 5.27, non hai grandes diferenzas entre os entrevistados de diferentes perfís ao falar de politización das conferencias sectoriais (entendida aquí como a existencia de competición interpartidista ou aliñación partidista).

**Táboa 5.27: O grao de politización das conferencias sectoriais**

	Politización <sup>1</sup> (62)
Goberno central (38)	27
CCAA (53)	39
Perfil político (46)	33
Perfil técnico (41)	33
PP (17)	15
PSOE (31)	13
Outros partidos (13)	12

<sup>1</sup> Suma de [Competición interpartidista] e [Aliñación partidista].

#### 5.4.1.3 A disciplina de partido nas conferencias sectoriais

En determinadas ocasións, a maquinaria do partido central é quen de impoñer aos conselleiros das "súas" comunidades autónomas a adopción dunha decisión cun alto custo para esas comunidades autónomas. Isto é o que se recolle baixo o nome de "disciplina de partido", que, como vemos na táboa 5.26, é nomeada por un número relativamente baixo de entrevistados. Un total de 11 deles fai mención da disciplina de partido e 8 incluso destacan o seu predominio nas negociacións da conferencia sectorial.

50 Un entrevistado, porén, pon de manifesto os efectos positivos da competición interpartidista sobre a cooperación: cando hai competición interpartidista só hai tres posturas diferentes que negociar, non 17, o que fai máis fáciles as negociacións.

*P25: "... chegarán problemas que están como mediatizados e seguirán estándoo, como o está toda a política española, polo funcionamento dos partidos, ¿non? Gran problema, ou gran virtude, por outro lado, polo menos así, na maior parte dos asuntos podes deslindalo todo en dous bloques de intereses, xunto cos satélites estes dos nacionalistas. Vamos, se houberse 17 intereses contrapostos en vez de dous intereses contrapostos, isto sería ingobernable".*

P23: "... cando o partido que goberna a CA goberna tamén no centro, entón hai unha certa capacidade de cohesión central do partido." (CA, CISNS).

P75: "Estaba claro que, cando había unha polémica como a que había no Plan Hidrolóxico Nacional, a nivel da máxima altura política era moi raro que, aínda que se deu o caso, era bastante complicado que un conselleiro se demarcase do que eran os criterios do seu partido nese sentido." (CA, CS Medio Ambiente).

Pola contra, son 10 os entrevistados que manteñen que a disciplina de partido non afecta á súa actuación nas CCSS. En efecto, estes, aínda que recoñecen a existencia de aliñación partidista, non parecen aceptar a idea de que o partido central lles obrigue a tomar medidas que prexudiquen ás súas comunidades autónomas.

P15: "Pero unha cousa é que nos reunamos os socialistas nunha conferencia sectorial en Madrid, unha hora antes, ou na propia sala na que nos imos reunir. E outra cousa é que o partido veña dicirnos o que temos que facer, porque na maioría dos casos o partido non se mete nestes temas, excepto en asuntos moi gordos. [...] Os 5 ou 6 conselleiros do PP e do PSOE saben o que lles interesa aos seus partidos e cal é a súa posición ideolóxica. É dicir, non fai falla que veña o secretario executivo de Agricultura do PSOE recordarlles o que eles xa saben. Nalgúns casos, se fixo falla, foi máis por desacordos entre os propios socialistas e populares." (CA, CARCE).

P48: "Tampouco existe, eu creo que en ningunha das dúas [conferencias sectoriais] existe unha coordinación do partido nacional para a conferencia sectorial... [...] Vaia, eu vou á conferencia sectorial sen que recibise ordes de ninguén, é dicir, a partir de aí eu defendo os intereses de Extremadura, como non podía ser doutra maneira; e ademais, non admitiría outra cousa." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

Se observamos a táboa 5.28, son sobre todo os representantes das comunidades autónomas os que mencionan que a disciplina de partido non se produce, fronte aos do Goberno central (6 destes entrevistados incluso afirman que predomina a disciplina de partido nas negociacións das conferencias sectoriais). Ademais, hai diverxencias en canto ao partido político ao que os entrevistados están afiliados: segundo as opinións formuladas, os representantes do PSOE semellan ser menos dependentes do Goberno central que os do PP nas conferencias sectoriais. Non obstante, estas afirmacións deben facerse con cautela, debido ao escaso número de entrevistados de cada categoría.

**Táboa 5.28: A disciplina de partido nas conferencias sectoriais, segundo o perfil dos entrevistados**

	Disciplina-Non existencia	Disciplina-Predominio
Goberno central (38)	2	6
CCAA (53)	8	4
PP (17)	2	3
PSOE (31)	5	1
Outros partidos (13)	0	1



#### 5.4.1.4 A defensa dos intereses das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais

Outra das estratexias de negociación dos representantes nas conferencias sectoriais é defender os intereses das comunidades autónomas, tratando de adoptar acordos beneficiosos para elas (40 entrevistados). A pesar da relevancia outorgada á competición interpartidista, esta tamén parece ser un aspecto importante da negociación.

*P67: "É curioso como, ao principio dunha reunión, cada un é un ente independente, cada un é un ente porque cada un vai defender o seu, cousa lóxica, porque logo ti volves á túa CA e tes que dar explicacións do que ocorreu e das decisións que se tomaron..." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Dos entrevistados, 30, ademais, cren que predomina nas estratexias de negociación esa defensa dos intereses territoriais sobre os intereses de calquera outro tipo.

*P2: "... a min cónstame que o PSOE e o PP, cando hai temas de grande interese, pois previamente os partidos reúnen os conselleiros intentando fixar posicións, é dicir, que as organizacións partidarias intentan que os conselleiros non vaian ás conferencias sectoriais pelexar uns contra outros do mesmo signo político, con criterios diferentes, ¿non? Inténtano, pero o problema ao final é o que che dicía: que cada CA ao final defende a fórmula que máis lle beneficia." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

*P10: "Aqui tamén ás veces os intereses territoriais superpóñense. Ás conferencias acoden os gobernos, non os parlamentos, e deben xogar un papel de goberno da súa autonomía. Na miña opinión prima o interese da CA no 99% dos casos. Isto vese sobre todo nas reunións das comisións de transplantes, epidemioloxía, vacinación,..." (Goberno central e CA, CISNS).*

Neste caso, son os representantes das comunidades autónomas os que citan con maior frecuencia o interese territorial (26 entrevistados, fronte aos 18 do Goberno central). Non hai grandes diferenzas entre os demais tipos de entrevistados.

#### 5.4.1.5 As características do proceso de negociación nas diferentes conferencias sectoriais

Cando tomamos en consideración as características do proceso de negociación segundo as diferentes conferencias sectoriais vemos que as máis politizadas (aínda que todas elas cun alto grao de competición e alianza partidistas) semellan ser o CISNS e as conferencias sectoriais de Medio Ambiente e Educación. En efecto, só 3 e 2 entrevistados destas conferencias sectoriais, respectivamente, non fan alusión a esta característica do proceso de negociación. A Conferencia Sectorial de Agricultura é, en cambio, aquela na que menos politización existe. Isto refórzase se atendemos á segunda columna da táboa 5.29, onde aparece claramente que o dominio da politización reside nas conferencias sectoriais de Medio Ambiente, Educación e no CISNS (e ningún entrevistado pertencente á Conferencia Sectorial de Agricultura o menciona, pola contra).

A disciplina de partido tamén é frecuente nestas tres conferencias sectoriais, e é especialmente relevante no CISNS (8 entrevistados). De novo aparece a Conferencia Sectorial de Agricultura como a menos afectada pola disciplina de partido. En canto á Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, as opinións son diversas, en tanto que 4 entrevistados falan da súa existencia, mentres 6 indican que non se dá disciplina de partido.



No tocante á defensa do interese territorial, é na Conferencia Sectorial de Agricultura onde a defensa dos intereses territoriais se produce en maior medida, segundo os entrevistados, seguida pola Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. A maioría dos temas tratados nestas dúas conferencias sectoriais teñen unha natureza territorial, pois trátase de asuntos que afectan de forma desigual a cada territorio (por exemplo, dependendo da súa produción agrícola –véxase apartado 5.2.5), o que ten o seu reflexo nunha maior presenza da defensa do interese territorial por parte dos representantes autonómicos.

**Táboa 5.29: As características do proceso de negociación por conferencias sectoriais**

	Politización <sup>1</sup> (62)	Predominio politización <sup>2</sup> (17)	Interese territorial <sup>3</sup> (40)	Interese territorial- Predominio (30)	Disciplina de partido <sup>3</sup> (19)	Disciplina de partido-Non existencia (10)
CARCE (4)	3	0	3	1	2	1
CISNS (18)	14	4	7	7	8	1
CPFF (5)	3	1	1	0	0	0
CS Agricultura (20)	11	0	15	13	2	4
CS Medio Ambiente (19)	17	4	11	8	4	6
CSPI (5)	4	2	2	1	0	0
CS Educación (13)	11	5	3	2	3	1
MAP (9)	8	2	4	3	3	1

1 Suma de *aliñación partidista* + *competición interpartidista* + *as valoracións de ambos os códigos*.

2 Suma de *interese territorial* + *interese territorial – predominio*.

3 Suma de *disciplina de partido* + *disciplina de partido – predominio*.

### 5.4.2 O tipo de relacións existentes nas negociacións das conferencias sectoriais

**Cadro 5.5: Códigos referidos ás relacións das conferencias sectoriais**

Reunións previas*	Reunións entre os actores das conferencias sectoriais antes da celebración dos plenos.
Relacións horizontais*	Negociacións entre representantes autonómicos.
Relacións verticais*	Negociacións entre Goberno central e todas ou algunhas comunidades autónomas.
Relacións bilaterais*	Negociacións entre unha comunidade autónoma e o Goberno central.
Relacións multilaterais*	Negociacións entre Goberno central e todas as comunidades autónomas.
Relacións informais*	Relacións intergubernamentais de carácter informal, é dicir, fóra das canles establecidas para levar a cabo este tipo de relacións.
Relacións formais*	Relacións intergubernamentais de carácter formal, é dicir, nos mecanismos establecidos para negociar entre Goberno central e comunidades autónomas.

\* *Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.*

Neste apartado analízase o conxunto de relacións entre os representantes das conferencias sectoriais que aparecen descritas por parte dos entrevistados: relacións bilaterais, relacións verticais, relacións horizontais, reunións previas, etc. Malia seren as citas codificadas segundo o tipo de relación con máis peso na descrición dos entrevistados, fíxose difícil ás veces determinar con exactitude a que fan referencia. Así, por exemplo, nalgúns casos, descoñecemos se as relacións que mencionan se producen previa ou simultaneamente ás conferencias sectoriais (non sempre queda explicitado por parte dos entrevistados). Por iso, nalgúns casos codificouse o tipo de relación segundo o tipo de representantes participantes nesta (isto é, se son relacións horizontais, verticais, etc.). Noutros casos, en cambio, en función doutro tipo de características como, por exemplo, o motivo polo que se reúnen (como pode ser a aliñación partidista). En todo caso, expóñense aquí todas as relacións vinculadas ao desenvolvemento das conferencias sectoriais, en calquera das súas formas (as relacións asociadas a outros mecanismos de cooperación aparecen máis adiante –véxase apartado 5.8).

#### 5.4.2.1 As reunións previas á celebración das conferencias sectoriais

Dos 82 entrevistados, 56 mencionan a existencia de reunións previas ao pleno das conferencias sectoriais, tanto de tipo bilateral, como horizontais e verticais (táboa 5.30).

Táboa 5.30: As reunións previas ás negociacións das conferencias sectoriais

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>		
			-	+	+/-
Reunións previas-relacións bilaterais	6	6	0	0	0
Reunións previas-relacións horizontais	12	12	0	0	0
Reunións previas-relacións informais	4	4	0	0	0
Reunións previas-relacións horizontais-relacións informais	9	9	0	0	0
Reunións previas-aliñación partidista	45	43	5	0	1

<sup>1</sup> Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

<sup>2</sup> Descricións non ligadas a unha valoración.

<sup>3</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

Segundo os entrevistados, predominan as reunións previas entre membros do mesmo partido, ben sexa entre representantes das comunidades autónomas, entre representantes do Goberno central e dunha comunidade autónoma ou entre representantes de varias comunidades autónomas e do Goberno central (45 entrevistados recoñecen a existencia deste tipo de reunións). O obxectivo das reunións previas de carácter partidista é levar posicións homoxéneas ao pleno das conferencias sectoriais que se correspondan cos intereses do partido central.

*P6: "Normalmente, normalmente o ministro de Sanidade, antes de propoñer, de formular unha proposta de acordo ante o propio Consello, normalmente, se ten catro dedos de fronte [...], o normal é consultar coas comunidades autónomas onde goberna o seu partido. E entón, esa é unha proposta que normalmente se leva consensuada coas comunidades autónomas." (Goberno central, CISNS e MAP).*



P25: "Eu asistín a moitas comidas antes das conferencias sectoriais ou almozos de traballo antes das conferencias sectoriais con conselleiros de comunidades autónomas gobernadas polo PP. E en máis dunha ocasión, na mesa do lado estaban os conselleiros das comunidades autónomas gobernadas polo PSOE." (Goberno central, CISNS e MAP).

Este tipo de reunións previas ás conferencias sectoriais semellan ser as máis frecuentes. De feito, ao ler as citas do resto das relacións, vemos que a maioría responden a reunións de tipo partidista (por exemplo, dos 12 entrevistados que mencionan as reunións previas de carácter horizontal, 8 relaciónanas coa aliñación partidista). Isto é mal valorado por parte dalgúns entrevistados (5 entrevistados valóranlo negativamente), en tanto que conduce a un exceso de politización das conferencias sectoriais.

P39: "De feito, nos últimos anos nos que estiven, era curioso e notable ao mesmo tempo, a realidade, por exemplo, de que os conselleiros dos grandes partidos, PP e PSOE, antes de chegar á mesa do CISNS realizabamos como unhas reunións preparatorias onde coordinar a nosa intervención dentro do Consello, co que quedaba diluída a función do Consello Interterritorial, xa que en moitas ocasións se pensaba que para facer este tipo de debates ou este tipo de estratexias están as cámaras de representación." (CA, CISNS).

Pero hai outras razóns que impulsan aos participantes das conferencias sectoriais a reunirse antes da celebración do pleno. Quizais a máis sobresaínte sexa o desexo de defender os intereses da comunidade autónoma (véxase apartado 5.4.1.4). Así, cando unha materia lle importa moito a unha comunidade autónoma, o conselleiro trata de reunirse con outros conselleiros con intereses comúns para presentar unha única postura ante os demais participantes nas conferencias sectoriais.

P19: "Eu cos asturianos reuníame [...] tantas veces como sectorial. E tamén che digo que cando a época do leite, aquilo que era un problema da cornixa, nós sempre nos reuniamos antes de ir a Madrid, sempre antes de ir a Madrid." (CA, CS Agricultura).

Isto tamén conduce a relacións bilaterais (entre Goberno central e unha comunidade autónoma), para tratar un tema que interese especialmente a esa comunidade autónoma.

P7: "Na época, por exemplo, de Loyola de Palacio eu, nalgún momento, cando eran temas candentes para Galicia, reuníame con ela en plena semana anterior." (CA, CS Agricultura).

P11: "Por exemplo, nós cando o ministerio determinou establecer unha axuda á reconversión varietal da froita doce, pois foi unha cuestión acordada por nós e Cataluña previamente, e que levamos moitas veces á conferencia sectorial, e ao final o ministerio pois adoptou esa norma, porque claro, cando nós levamos unha cousa destas enriba da mesa da Sectorial, que afecta a máis dunha CA, queremos que participe o Estado no cofinanciamento, ¿non? Porque, se non, facíamolo nós pola nosa conta..." (CA, CS Agricultura).

Por outra parte, nalgúns casos tamén se producen reunións entre representantes autonómicos de distinta cor política para preparar os temas das reunións da conferencia e intercambiar información sobre a postura de cada comunidade autónoma respecto a estes.

P7: "Os directores xerais tiñan, pois iso, unhas previas, e xa coñecer por onde ían as... sobre todo cando había repartición económica, que a hai en case todas as conferencias sectoriais, de maior ou menor cantidade; ben, pois era conveniente saber cales son as posturas de cada unha das comunidades autónomas ou da meirande parte das comunidades autónomas. Iso supón contactos, e normalmente os contactos ou ben son a nivel de director xeral ou senón xa a nivel de conselleiros." (CA, CS Agricultura).



P42: “Si. Mira, isto é algo que che podo explicar. Nós, por exemplo, un costume que tiñamos, [...] acostumabamos vernos o domingo pola noite con Andalucía, Canarias e País Vasco, iamos cear. E preguntabamos: ‘Mañá vai saír isto, ¿que pensas?’. Pero non acordamos, imaxina, eramos de partidos diferentes, pero si mantiñamos esa relación.” (CA, CISNS).

Unicamente 13 dos entrevistados mencionan as relacións informais. A pesar diso, a lectura das citas leva a pensar que, aínda que non expresado de forma explícita, as reunións previas ás conferencias son desenvolvidas de maneira informal; isto é, prodúcense fóra dos órganos concibidos polas conferencias sectoriais.

P56: “Informais si [si que existen acordos previos informais], e contactos previos de intercambio de posicións e de opinións, si; non articulados nin de sempre, non sistemáticos, pero claro que hai intercambio.” (CA, CS Medio Ambiente).

#### 5.4.2.2 As relacións bilaterais nas conferencias sectoriais

Táboa 5.31: As relacións bilaterais nas negociacións das conferencias sectoriais

	N <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>1</sup>			Non	Existencia <sup>2</sup>	
			Negativo	Positivo	Ambival.	existencia <sup>3</sup>	Negativo	Positivo
Relacións bilaterais	19	17 <sup>51</sup>	0	7	0	9	1	13

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

5 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

Aínda podendo ser horizontais ou verticais, a maioría dos entrevistados describen as relacións bilaterais como verticais, é dicir, entre o Goberno central e unha comunidade autónoma. O obxectivo destas relacións é buscar o consenso por parte do Goberno central nun tema que xera confrontación entre comunidades autónomas.

P24: “Si, si, mantén relacións con todos [o Goberno central], bilaterais, buscando os acordos e os consensos.” (Goberno central e CA, CISNS).

Pero tamén se trata, mediante este tipo de relacións, de discutir temas que son de especial interese para algunha comunidade autónoma.

P60: “Pois, ¿cando tes que vir? Pois a pedir, ¿non? Sexa o presidente da Xunta, sexa o presidente de non sei que; ao final vén ver a Zapatero ou antes a Aznar, ou antes ao que sexa, Felipe González ou Suárez, dá igual. Entón agora igual. ‘O AVE non sei que...’. ‘Hai que ver o ministro para que remate a autovía, a circunvalación de non sei que...’ [...] Hai relacións cruzadas e bilaterais, non xa de comunidades autónomas, senón de concellos, ¿non? E todo o mundo pode ver a todo o mundo, entón, por esas canles circula calquera cousa.” (CA, CS Medio Ambiente).

Ademais, as relacións bilaterais sérvenlle ao Goberno central para conceder tratos especiais a aquelas comunidades autónomas gobernadas por partidos relevantes para a configuración de maiorías parlamentarias.

51 Se se ten en conta o número de entrevistados que menciona as relacións bilaterais como parte dunha relación causal, son 34 os entrevistados que aparecerían nesta cela.

P81: "Existirá en todo caso entre o Goberno de España e os grupos nacionalistas, iso é o máis parecido á bilateralidade que eu vin aí: que Cataluña se entenda co Goberno español, pero porque necesitan os votos dos grupos cataláns para gobernar España, non porque a CA de Cataluña se entenda coa CA de Madrid, por exemplo." (CA, CS Educación).

A pesar de que as relacións bilaterais son descritas na literatura como un dos problemas do sistema de cooperación intergubernamental porque impiden o desenvolvemento da cooperación multilateral<sup>52</sup>, os entrevistados non parecen compartir esa opinión, xa que 7 valoran positivamente o seu papel na conferencia sectorial (e ningún deles o fai de forma negativa) e 13 consideran positiva a súa existencia (só un entrevistado pensa que esta é negativa<sup>53</sup>). Estes manteñen que as relacións bilaterais cumpren un papel complementario ás relacións multilaterais e permiten que funcione a cooperación, evitando que se chegue a bloqueos institucionais. En efecto, as relacións bilaterais permiten tratar temas que afectan a unha comunidade autónoma para lograr acordos co resto.

P65: "Non [as relacións bilaterais], non limitan, eu creo que axudan, eu creo que axudan. É dicir, hai veces en que hai que tratar as cousas cando as... Estou pensando, por exemplo, no Plan de Calidade de Augas, onde se require, á parte dun enfoque xeral, un enfoque específico concertado con cada CA. É un plan que ao final se traducirá en convenios bilaterais. O marco xeral é aprobado en conferencia sectorial, pero o acordo é bilateral. [...] A bilateralidade é a outra cara da moeda, non se pode... eu non creo que funcionara a unha sen a outra." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

P25: "... un certo grao de bilateralidade sempre é necesario,... cando a Conferencia Sectorial da Auga, o Consello Sectorial da Auga, por dicilo así, aprobou, emitiu un informe favorable ao proxecto de lei do Plan Hidrolóxico Nacional no ano 2000, era necesario que houbo un certo grao de bilateralidade con Aragón, con Cataluña, coa Comunidade Valenciana, porque eran as comunidades autónomas afectadas polo gran tema do Plan Hidrolóxico Nacional, que era o transvasamento." (Goberno central, CISNS e MAP).

P74: "Moito, é moi importante, as reunións bilaterais da Administración cos diferentes grupos é importante, porque lima aspectos, e se eu nesta orde teño este punto: 'Oes, ¿a ti dáche igual?' 'Sí' 'Pois quítalo'. Xa é algo que tes ao teu favor." (Goberno local, CSPI).

Contrariamente, outro grupo de entrevistados (en concreto, 8) fala da inexistencia das relacións bilaterais. As súas palabras, porén, refírense ao seu reducido número e non tanto á inexistencia absoluta destas relacións. Estes entrevistados consideran que as relacións bilaterais son insuficientes no panorama das relacións intergubernamentais.

P81: "... as relacións bilaterais son moi escasas, normalmente son... é o Pleno o que adopta decisións." (CA, CS Educación).

52 Se recordamos, no capítulo 2 vimos que o mecanismo de cooperación máis empregado é o convenio de colaboración, que segundo o MAP se vén utilizando all en materias que son de tratamento multilateral. Ademais, a maioría dos estudosos deste tema destacan, en primeiro lugar, a escaseza de relacións multilaterais, debido ao predomínio das relacións bilaterais: as administracións preferirían entrar en relacións por medio de relacións bilaterais en vez de multilaterais (Aja, García Morales, etc.).

53 Este entrevistado critica a preferéncia das relacións bilaterais por parte das comunidades autónomas, en vez de desenvolver relacións multilaterais.

P54: "É outra estratexia distinta, pero que tamén queda lonxe da sectorial, porque sigo fundamentándome en que segue sendo un modelo non válido, porque claro, se eu fixera o mesmo de reunirme con todos e todos marchan contentos, ¿para que necesito a sectorial?"



### 5.4.2.3 As relacións horizontais nas conferencias sectoriais

Táboa 5.32: As relacións horizontais nas negociacións das conferencias sectoriais

	Total	N <sup>1</sup>	Funcionamento/Papel <sup>2</sup>			Non existencia <sup>3</sup>	Non existencia <sup>4</sup>		Existencia <sup>5</sup>	
			Negativo	Positivo	Ambival.		Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Relacións horizontais	48	22	1	5	0	9	4	0	1	11
Relacións horizontais- relacións informais	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

5 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

6 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

As relacións horizontais están habitualmente asociadas ás reunións de comunidades autónomas do mesmo partido, de comunidades autónomas con intereses comúns sobre unha determinada materia e de comunidades autónomas limítrofes que precisan solucionar algún problema.

P27: “Si, home, había moita relación entre as comunidades autónomas, sobre todo entre as que eran da mesma ideoloxía política.” (CA, CS Agricultura).

P48: “Por exemplo en agricultura, ao ter un marcado carácter de colaboración, eu non recordo nunca que varias comunidades autónomas asinaran un documento contra outras, nin nada diso [...] Agora temos o da OCM de ‘froitais e hortalizas’ e o ano pasado asinamos un documento seis comunidades autónomas en defensa da posición española e eramos de distintos signos políticos.” (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

Os entrevistados descríbenas como relacións normalmente pouco conflitivas, a menos que se produza competición interpartidista, moi frecuentes e, principalmente, de tipo informal.

P5: “O que non houbo no noso sistema ata hoxe é confrontacións de bloques entre comunidades autónomas, excepto cando esa confrontación é a de partidos.” (Goberno central, CARCE e MAP).

P15: “Sempre hai asuntos para tratar nas propias comunidades autónomas. Estamos continuamente tratando asuntos por teléfono; pódese formalizar ou non.” (CA, CARCE).

En xeral, polo tanto, son valoradas de forma positiva polo bo entendemento dos representantes das comunidades autónomas, así como pola facilidade coa que se adoptan acordos entre eles (5 entrevistados valoran positivamente o seu papel nas conferencias sectoriais e 11 a súa existencia, mentres só 2 o fan de forma negativa).

P48: “En Agricultura, xa cho comentei, temos unha magnífica relación todos, á marxe de quen sexan uns ou outros...” (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

P72: “En materia de cooperación co resto de comunidades autónomas, pois a verdade é que as relacións... hai temas que están moi por riba da política, e mantéñense unhas relacións extra-



ordinarias, por exemplo, no tema de incendios forestais. Compartimos moitos medios aéreos, que están localizados en calquera das comunidades autónomas, con Murcia, con Castela-A Mancha, con Estremadura... E hai comunidades autónomas coas que temos asinados protocolos e outras coas que, de facto, se fai esa cooperación sen máis." (CA, CS Medio Ambiente).

P69: "Eu creo que as houbo, si, [as relacións horizontais]. Incluso cando non houbo, cando non tiveron un impacto positivo porque non puido prosperar a posición, eu creo que foi positivo para o coñecemento das comunidades autónomas... o entendemento entre as comunidades autónomas. Ocorrelles non poder cambiar a posición do ministerio [...] Pero a relación que se mantivo con estas comunidades autónomas paréceme que é positiva, é positiva, non producirá un efecto inmediato, nin normativo, nin executivo, pero en definitiva é un elemento que a ti... ben, establece relacións, coñeces os problemas doutras comunidades autónomas, eles coñecen as túas, polo tanto é máis fácil se logo tes que cooperar." (CA, CS Educación).

Como no caso das relacións bilaterais, un grupo de entrevistados afirma que non existen as relacións horizontais (9 entrevistados –ver táboa 5.32), aínda que, tamén neste caso, falan das escasas relacións entre comunidades autónomas, máis que da inexistencia total deste tipo de relacións. Estes entrevistados serían partidarios de aumentar o número de relacións horizontais, pero consideran que, de momento, as comunidades autónomas non son conscientes da súa necesidade.

P14: "... a cooperación entre comunidades autónomas é practicamente nula, e é verdade; ademais, ninguén sente a necesidade diso." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

Precisamente, na maioría das valoracións negativas faise referencia a este aspecto: fálase dunha estrutura de relacións horizontais feble, de comunidades autónomas pouco interesadas en que se leven a cabo e de descoñecemento por parte das comunidades autónomas sobre os beneficios que estas relacións poden traerlles.

P1: "... que non existise unha cooperación horizontal, fluida e frutífera, é que non existe, non só a práctica, senón a consciencia da súa necesidade. A xente non é consciente da necesidade de cooperación cos do lado, salvo que nalgúns campos se puxera nalgún momento de manifesto algunha necesidade. Pero no sentido global de funcionamento, o sistema non reflexionou sobre iso porque non foi unha necesidade, e ao Estado esa non lle preocupa, preocúpalle a vertical, co que a horizontal é terreo propio de cada Administración." (Goberno central, CARCE e MAP).

P15: "... o sistema de relacións horizontais entre comunidades autónomas é seguramente do peoriño do sistema autonómico." (CA, CARCE)

A este respecto, parece haber unha correlación entre o perfil dos entrevistados e estas percepcións. Os representantes do Goberno central parecen ter menor información sobre a existencia de relacións horizontais que os representantes das comunidades autónomas (25 representantes das comunidades autónomas falan de relacións horizontais, fronte aos 16 do Goberno central; e 6 membros do Goberno central din que non existen, fronte aos 4 das comunidades autónomas –táboa 5.33). Ademais, son unicamente os representantes do Goberno central os que critican a inexistencia das relacións horizontais (aínda que só 4), mentres ningún dos representantes das comunidades autónomas fai alusión ao respecto.

**Táboa 5.33: As relacións horizontais segundo o nivel de goberno**

	Relacións horizontais		
	N <sup>1</sup>	Non existencia <sup>2</sup>	Non existencia-negativo <sup>3</sup>
Administración central	16	6	4
Comunidades autónomas	25	4	0

1 Suma de Relacións horizontais + relacións horizontais – positivo + relacións horizontais – existencia – positivo.

2 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia] e [F8 Negativo].

#### 5.4.2.4 As relacións informais nas conferencias sectoriais

**Táboa 5.34: As relacións informais nas negociacións das conferencias sectoriais**

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>			Existencia <sup>4</sup>		
			Negativo	Positivo	Ambival.	existencia <sup>4</sup>	Negativo	Positivo
Relacións informais	40 <sup>54</sup>	16	0	16	1	4	0	14
Relacións horizontais- relacións informais	7	7	0	0	0	0	0	0

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

5 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

En xeral, calquera dos tipos de relación que vimos describindo ten carácter informal, aínda que non se recolla de forma explícita nas citas. A falla de información sobre este aspecto parece ser maior que sobre outros puntos, como manifestan algúns entrevistados.

*P65: "Si, eu creo que existen [as relacións informais]. Quizais as... Pero sobre este punto non teño moita información..." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

En todo caso, os que mencionan de forma explícita as relacións informais coinciden en cualificalas de positivas. Estas non só dan lugar a unha boa relación entre os participantes das conferencias sectoriais, senón que favorecen o intercambio de información, facilitan a negociación e "abrandan" as diferentes posturas no pleno das conferencias sectoriais (aínda que esta valoración parece ser máis frecuente entre os representantes das comunidades autónomas –19– que entre os do Goberno central –10).

*P8: "Home, sempre son de interese [as relacións informais], porque podes perfilar un pouco mellor a postura de cada un ou podes perfilar mellor por onde poden ir os tiros. Serven de interese a efectos informativos..." (CA, CS Agricultura).*

*P33: "Esa relación persoal, pois ter relación con conselleiros, cos mesmos problemas, cos mesmos comentarios, coa mesma opinión, con distinta opinión, iso enriquece..." (CA, CS Agricultura).*

54 O número de entrevistados cuxas citas están asociadas ao código [relacións informais] aumenta considerablemente se se teñen en conta as relacións causais (62 entrevistados).



P2: "Eu creo que iso ten moitísima importancia, isto para min é da parte máis positiva das conferencias sectoriais. A conferencia sectorial non debe ser só unha reunión de traballo unha vez ao mes ou cada dous meses. Debe haber unha relación persoal que de aí pasa ao institucional entre os gobernos autonómicos e tamén entre gobernos autonómicos e central. Eu creo que iso é moi importante." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

#### 5.4.2.5 As relacións verticais nas conferencias sectoriais

Táboa 5.35: As relacións verticais nas negociacións das conferencias sectoriais

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>			Predominio
			Negativo	Positivo	Ambival.	
Relacións verticais	38	0	0	4	0	17

1 Suma de N + Funcionamento/Papel + [relacións verticais] [conflicto]. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Predominio].

Por último, convén resaltar as relacións verticais, entre Goberno central e comunidades autónomas. Estas parecen ser as que predominan nas conferencias sectoriais, a pesar da presenza de relacións horizontais e bilaterais. En efecto, 17 dos entrevistados destacan o predominio das relacións verticais sobre calquera outro tipo de relación.

P5: "Na conferencia, para empezar quizais polo máis claro, a dinámica sempre, a de verdade, é a de Estado-comunidades autónomas." (Goberno central, CARCE e MAP).

P60: "Cando estás nesa parte da Administración xeral do Estado, as comunidades autónomas velas todas distintas; e ademais, moitas veces... non afrontadas, que non é a palabra, á Administración xeral, pero si nunha posición de reivindicación e de demanda cara á Administración xeral do Estado para que che dea... as túas demandas, as túas reivindicacións, as túas peticións..., ou que se comporte como a ti che gustaría que se comportara, axustada ás túas políticas autonómicas." (CA, CS Medio Ambiente).

Relacións estas que, a pesar do ser moi conflitivas (véxase apartado 5.4.4), son valoradas de forma positiva por 4 entrevistados:

P72: "Entre o ministerio e nós pois, a verdade, é que a ministra visita con moita frecuencia todas as comunidades autónomas, sempre hai un oco para falar de preocupacións comúns, sobre todo utilizamos iso, compartimos ou unha comida, ou un café; sempre buscamos un oco para intercambiar opinións dos últimos temas que temos en común o Estado e a CA." (CA, CS Medio Ambiente).

Máis adiante caracterizamos con maior profundidade este tipo de relacións. De momento, convén lembrar, a modo de conclusión, o carácter principal que teñen as relacións verticais Goberno central-comunidades autónomas nas negociacións das conferencias sectoriais.



### 5.4.3 Outros aspectos das negociacións nas conferencias sectoriais

**Cadro 5.6: Códigos referidos a outros aspectos das negociacións**

Voz-participación*	Oportunidades proporcionadas ás comunidades autónomas de participar no proceso de negociación, tanto para ser informadas ao respecto como para introducir as súas demandas no proceso de decisión. Pode darse dentro das conferencias sectoriais ou noutros mecanismos de cooperación.
Participación orientada á decisión*	Participación e negociación nas conferencias sectoriais que teñen como fin último a toma de decisións.
Difusión*	Transferencia de información e coñecemento duns actores a outros (tanto entre comunidades autónomas como entre Goberno central e comunidades autónomas).

\* Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.

**Táboa 5.36: Outro tipo de aspectos nas negociacións das conferencias sectoriais**

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>			Non existencia <sup>4</sup>	Non existencia <sup>5</sup>		Existencia <sup>6</sup>	
			Negativo	Positivo	Ambival.		Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Voz-participación	33	13	4	15	0	4	5	0	2	10
Participación orientada á decisión	1	0	0	0	0	4	7	0	1	0
Difusión	15	10	3	1	0	0	2	0	0	4

<sup>1</sup> Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

<sup>2</sup> Descricións non ligadas a unha valoración.

<sup>3</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

<sup>4</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

<sup>5</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

<sup>6</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

#### 5.4.3.1 A participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais

As citas analizadas neste apartado refírense á participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais e á oportunidade de ter voz dentro deste mecanismo. Principalmente, están ligadas á posibilidade aberta ás comunidades autónomas de participar nos asuntos europeos, que permite por primeira vez ás comunidades autónomas facer achegas neste ámbito.

*P5: "Por tanto había dous temas, digamos, un que teoricamente e sobre o papel estaba solucionado desde 1994, que eran discusións previas entre Estado e comunidades autónomas, para formular a posición española antes de ir a Bruxelas. E outro que era o gran tema político destes anos neste ámbito, e que era se nas delegacións españolas ante Bruxelas participan ou non participan as comunidades autónomas e en que termos." (Goberno central, CARCE e MAP).*

Pero tamén falan os entrevistados das portas que o Goberno central abre ás comunidades autónomas para introducir temas na orde do día das reunións sectoriais.

P16: "As comunidades autónomas sempre propoñiamos a incursión dun tema na orde do día e o ministerio pode dicir si ou non. O ministerio sempre, se dicía que non, daba unha razón para iso, e se lle parecía correcto pois dicía que si." (CA, CISNS).

P42: "Ti formulabas unha cuestión que che afectaba ou que querías que se transmitise, e que non era a cuestión económica, pois si que había. No Estado sempre houbo recepción para escoitar os problemas... Outra cousa son logo as solucións." (CA, CISNS).

P63: "Polo menos no noso tempo, permitíasilles ás comunidades autónomas a solicitude de asuntos para tratar na orde do día, cando xa se fixara unha data para a reunión; e, vaia, salvo razóns moi excepcionais, case sempre se aceptaba o asunto proposto por unha determinada CA para incluír na orde do día." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

De feito, en xeral, os entrevistados que mencionan a participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais valoran positivamente as oportunidades abertas polo Goberno central, tanto nos temas europeos como noutro tipo de asuntos (15 consideran positivo o seu funcionamento e 10 a súa existencia).

P56: "Dentro da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, o tema da participación nas institucións europeas é o que mellor se está facendo; é un exemplo para todos..." (CA, CS Medio Ambiente).

P51: "En cambio houbo outras leis, a de territorio e biodiversidade, que teño que dicir que fixeron un esforzo grande por atender as demandas das comunidades autónomas." (CA, CS Medio Ambiente).

Incluso os representantes do Goberno central ven positiva a participación das comunidades autónomas na toma de decisións, ao seren estas unha parte imprescindible na súa correcta execución.

P76: "Nos temas ambientais as competencias son das comunidades autónomas na maioría dos casos. Entón, se queremos tomar iniciativas, é moi oportuno contar con quen ten que executalas." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

Pola contra, aqueles que valoran negativamente as oportunidades das comunidades autónomas de ter voz nas conferencias sectoriais consideran insuficiente a atención do Goberno central ás demandas das comunidades autónomas. As críticas van dirixidas ao Goberno central e, por tanto, proceden dos representantes das comunidades autónomas (8 dos 10 entrevistados que valoran negativamente a participación das comunidades autónomas pertencen ás comunidades autónomas), aínda que non se dá tal diferenza nas valoracións positivas.

P33: "Iso [a participación das comunidades autónomas en Bruxelas] é un mero espectáculo fotoxénico, para... cumprir un expediente de que participan as comunidades autónomas, e pouco máis." (CA, CS Agricultura).

P70: "Non reaccionaba [o Goberno central ante as demandas das comunidades autónomas], pasaba olímpicamente." (CA, CS Educación).

Entre os participantes das diferentes conferencias sectoriais, son os entrevistados pertencentes á Conferencia Sectorial de Medio Ambiente os que valoran máis positivamente a oportunidade de participación nas conferencias sectoriais das comunidades autónomas. Se se observa a táboa 5.37, descubrimos que tamén existen diferenzas na valoración da participación das comunidades autónomas, segundo o perfil técnico ou político dos entrevistados: os que teñen un perfil máis técnico son máis



optimistas en canto á participación das comunidades autónomas, mentres os actores de perfil político son máis negativos ao respecto. A afiliación partidista orixina á súa vez diferenzas entre as percepcións da participación das comunidades autónomas: os entrevistados do PP son os que peor valoran a participación, mentres os do PSOE (sobre todo estes) e os doutros partidos tenden a ser máis positivos.

**Táboa 5.37: A valoración das oportunidades de participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais**

	Voz-participación-Valoración positiva	Voz-participación-Valoración negativa
Goberno central (38)	9	2
Comunidades autónomas (53)	10	10
Perfil político (46)	10	8
Perfil técnico (41)	13	4
Doutros partidos políticos (13)	4	2
PP (17)	2	5
PSOE (31)	10	4
CARCE (4)	0	1
CISNS (18)	0	1
CPPF (5)	0	1
CS Agricultura (20)	5	5
CS Medio Ambiente (19)	11	1
CSPI (5)	2	1
CS Educación (13)	2	3
MAP (9)	2	1

#### 5.4.3.2 A toma de decisións dentro das conferencias sectoriais

Aínda que estreitamente relacionado coa oportunidade de participar outorgada ás comunidades autónomas da que falabamos no apartado anterior, faise máis énfase aquí na posibilidade de tomar decisións que permite esa participación das comunidades autónomas. Tamén está ligada esta análise coa natureza consultiva das conferencias sectoriais que vimos anteriormente. En efecto, entre os entrevistados é frecuente a opinión de que a conferencia sectorial non serve para tomar decisións e que, polo tanto, a participación das comunidades autónomas acaba sendo inútil. De aí que as citas fagan referencia fundamentalmente á inexistencia dunha participación efectiva que conduza á toma de decisión (4 entrevistados) e ao carácter negativo desta ausencia dentro das conferencias sectoriais (7 entrevistados).

*P33: “Á conferencia sectorial vai todo feito. A conferencia sectorial cumpre ben o papel para o ministerio de: ‘Oes, eu fágoche unha reunión coas comunidades autónomas, expoño os temas, fago a repartición de fondos e boto a bendición’. Pero, verdadeiramente, discusión política... moi pouco, moi pouco, moi pouco.” (CA, CS Agricultura).*



### 5.4.3.3 A difusión de prácticas nas conferencias sectoriais

O intercambio de prácticas entre comunidades autónomas dentro das conferencias sectoriais non parece ser unha rutina estendida nas reunións (só 10 dos entrevistados fan mención á difusión, 3 valórana negativamente e 2 falan da súa inexistencia de forma negativa). Só nalgúns temas moi puntuais se dá ese compartir coñecemento entre as comunidades autónomas.

P24: *"Sobre as reformas de xestión había un consenso moi grande técnico, académico e político a nivel de administracións autonómicas, sobre o camiño que había que iniciar (e que iniciara Cataluña), sobre innovacións en materia de estrutura, de réxime xurídico, de flexibilización do modelo burocrático este que temos en España. E todas as comunidades autónomas empezaron a facer reformas deste tipo."* (Goberno central e CA, CISNS).

P62: *"O proxecto de orientación educativa de Galicia acabou sendo copiado pola maior parte das comunidades autónomas, e inicialmente foi rexeitado..."* (CA, CS Educación).

Iso, a pesar de que 4 dos entrevistados mencionan o seu carácter positivo.

P41: *"Vai en beneficio de todos; vai en beneficio de todos porque, ao final, os que non están facendo algunha cousa poden aprender como facelo..."* (CA, CISNS).

Porén, as comunidades autónomas foron incapaces de implantar prácticas de axuda mutua.

P28: *"Non se aproveitou, por exemplo, que o que funcionaba ben nun sitio se puidese aproveitar noutro sitio [...] Aquí cada un mirou exclusivamente o seu e non aproveitou o cambio de experiencias en algo que se estaba montando... que quizais era positivo. Aquí en España, as comunidades autónomas prestaron moita máis atención a como funciona a conferencia sectorial en Suíza que a como funcione unha conferencia sectorial aquí, que máis ou menos hai unha experiencia de que funciona."* (Goberno central, MAP).

**Táboa 5.38: A difusión de prácticas segundo as diferentes conferencias sectoriais**

	Difusión
CARCE (4)	0
CISNS (18)	6
CPFF (5)	0
CS Agricultura (20)	2
CS Medio Ambiente (19)	3
CSPI (5)	1
CS Educación (13)	4
MAP (9)	2

#### 5.4.4 As dinámicas de negociación: conflito ou consenso

**Cadro 5.7: Códigos referidos ás dinámicas de conflito ou consenso nas negociacións**

Confrontación/Conflito*	Existencia de conflito entre actores durante as negociacións
Sen confrontación/Consenso*	Non existencia de confrontación entre actores durante as negociacións. Existencia de consenso.

\* *Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.*

Dos entrevistados, 46 falan de conflito como parte característica do proceso de negociación<sup>55</sup>. Segundo eles, hai varias fontes de conflito nas conferencias sectoriais, tanto entre Goberno central e comunidades autónomas, como entre comunidades autónomas e, incluso, entre diferentes ministerios do Goberno central. Así, a intromisión do Goberno central nas competencias das comunidades autónomas, a imposición dalgún tipo de medida que afecte especialmente a unha comunidade autónoma, ou tamén a defensa dos intereses territoriais por parte das comunidades autónomas son fontes de conflito entre comunidades autónomas e Goberno central. Ademais, calquera elemento que leve consigo repartición de fondos, onde se poñan especialmente de manifesto os diferentes intereses, conduce a algún tipo de confrontación entre os participantes das conferencias sectoriais.

*P31: "E non había ningún tema de cartos ou de funcionarios que se transferisen, de locais... calquera cousa deste estilo parecía inconcibible que se aceptara de primeiras. É dicir, sempre se recollían os papeis e ías ver todos os locais un por un... Unha cousa que se converteu en laboriosísima, que noutras ocasións ao mellor se facía en 3 meses, pois aquí tardábase 2 anos. Era moi complicado, porque non había boas relacións entre a CA e a Administración do Estado. Entón, había unha desconfianza por ambas as partes do que un dicía e o outro non cría... e estábamos sempre así." (Goberno central e CA, CPFF).*

**Táboa 5.39: A existencia de conflito nas conferencias sectoriais**

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Predominio <sup>3</sup>
Conflito	46	14	0
Sen conflito	44	20	9
Competición interpartidista	53	31	14*
Relacións horizontais-conflito	4	4	0
Relacións horizontais-sen conflito	14	14	0
Relacións verticais-conflito	20	5	16
Relacións verticais-sen conflito	4	4	0
Materia-conflito	20	20	0
Materia-sen conflito	3	3	0
Materia: territorial-conflito	5	5	0
Materia: territorial-sen conflito	2	2	0

<sup>1</sup> *Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].*

<sup>2</sup> *Descricións non ligadas a unha valoración.*

<sup>3</sup> *Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].*

\* *Inclúe cinco valoracións negativas do predominio da competición interpartidista.*

<sup>55</sup> Un apuntamento importante, que fai un dos entrevistados, é que non se pode equiparar conflito a falla de cooperación.

*P22: "... non se pode dicir que a cooperación sexa suficiente para evitar a conflitividade. É dicir, que eu creo que a conflitividade deriva máis ben de formulacións ideolóxicas e de intereses doutro tipo, máis que do fracaso da cooperación." (Goberno central, MAP).*



Pero o conflito procede, fundamentalmente, das loitas partidistas nas conferencias sectoriais. Como se viu no apartado anterior, esta característica é predominante nas conferencias sectoriais e produce un gran número de conflitos entre os membros dos diferentes partidos. Non se volve facer aquí unha descrición detallada dos seus trazos, pero convén recordar que a competición interpartidista vén sempre ligada á confrontación entre os dous grandes partidos estatais, que xera o enfrontamento entre un bloque de comunidades autónomas gobernadas por partidos na oposición e outro bloque de comunidades autónomas que apoian o partido no Goberno.

*P74: "... porque all [no Consello Superior de Política de Inmigración], cada vez que un colle a palabra, hai unha política de 'ping pong', un debate de 'ping pong', que cando se eleva ao nivel de debate, que máis que debate é de confrontación, pois ás veces prodúcense crispacións, e xa se acaba falando do divino e do humano." (Goberno local, CSPI).*

Malia que as relacións conflitivas poden darse entre comunidades autónomas, son poucos os entrevistados que citan este tipo de confrontación (4 entrevistados, unicamente).

*P35: "Na miña época, enfrontamentos entre conselleiros era escasísimos, non sei, o que máis había eran silencios e nada máis. Home, algunha barbaridade que puidese dicir algún, ¿non? Pero eramos moi coidadosos nese tema." (CA, CISNS).*

De feito, 14 dos entrevistados mencionan a ausencia de conflito nas relacións entre comunidades autónomas dentro das conferencias sectoriais como unha das características deste tipo de relacións.

*P17: "Conflito non adoita haber entre as comunidades autónomas, eu polo menos non creo ter, nin ningunha CA tivo ningún conflito coa CA da Rioxa. Nese sentido non creo que haxa conflitos." (CA, CS Agricultura).*

*P51: "Eu diría que non, podía ser máis entre comunidades autónomas e o Estado, pero entre comunidades autónomas, pois non. ¿Por que non? Porque cada CA xestiona as súas competencias en materia de ambiente e non necesita nin ten por que ir en contra doutra CA." (CA, CS Medio Ambiente).*

En cambio, nas relacións entre Goberno central e comunidades autónomas, o conflito semella ser moito maior, en tanto que 5 dos entrevistados falan de existencia de conflito nas relacións verticais e 16 incluso testemuñan o seu predominio (táboa 5.39). En efecto, e como viramos nos apartados anteriores, as relacións verticais constitúen a principal dinámica de negociación nas conferencias sectoriais, de aí que sexa lóxico que o conflito se dea con maior frecuencia. As causas do conflito son variadas, pero os entrevistados aluden, sobre todo, á capacidade do Goberno central de impoñer decisións ás comunidades autónomas coas que estas non están de acordo<sup>56</sup>.

*P2: "O conflito é sempre entre as comunidades autónomas e o Estado; entre comunidades autónomas, que eu saiba, non hai ningún conflito. Non, porque a CA non impón a súa decisión nunca, entón ti non tes por que pelexar cunha CA do lado, porque ela sexa a beneficiada e ti a prejudicada. O teu conflito é sempre co Estado." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

*P51: "En cambio todas teñen que, ao final, xestionar o que di o Estado. Por tanto, de haber conflito é máis ben entre comunidades autónomas e o Estado que entre comunidades autónomas." (CA, CS Medio Ambiente).*

<sup>56</sup> Se recordamos, os recursos de inconstitucionalidade proceden principalmente das comunidades autónomas cara ao Goberno central, polo que consideran invasión das súas competencias (véxase capítulo 2).

*P36: "A ver, as tortas van para o Estado, que para iso reparte. Aínda que eu, o ministerio... eu dicíao moitas veces: '¿Nós onde temos as hectáreas?'. Porque nós non temos nin vacas nin porcos, nin temos hectáreas onde sementar; están todas nas comunidades autónomas. Pero como ti, ao final, es o que pon a proposta enriba da mesa e demais, pois as queixas van contra ti. E normalmente as comunidades autónomas non fan acusacións directas a outras comunidades autónomas: 'A min dáme máis, pero eu non lle quito á do meu lado'. Nesas cousas, eu creo que a sensibilidade non... Ti pides para ti e dáme igual que llo quites a unha ou a outra." (Goberno central, CS Agricultura).*

De feito, parece que a confrontación entre Goberno central e comunidades autónomas diminúe cando o primeiro deixa de ter competencias sobre unha determinada materia, aínda que haxa materias especialmente conflitivas para o seu tratamento nas conferencias sectoriais (véxase apartado 5.2.5).

*P6: "Agora, entre ministerio e CA, neste momento os conflitos son moito menores. ¿Por que? Pois porque o ministerio moitas veces non ten responsabilidade sanitaria." (Goberno central, CISNS e MAP).*

Así e todo, se se observa a táboa 5.39, son moitos os entrevistados que destacan a inexistencia de conflito nas negociacións das conferencias sectoriais. Dos entrevistados, 20 falan directamente da ausencia de conflito e 9 incluso definen a ausencia de conflito como a principal característica das negociacións intergubernamentais. En efecto, manteñen que os acordos se producen nun clima cordial e de consenso entre os participantes. Isto vén relacionado, en moitas ocasións, co feito de que as propostas cheguen moi traballadas polos órganos de segundo nivel ao pleno da conferencia sectorial.

*P35: "Si, eu creo que os conselleiros estabamos en determinadas cousas... podíamos estar máis de acordo que noutras, sobre todo os temas, por exemplo, referentes a persoal e políticas de persoal, había como bastante unanimidade nos criterios. Despois facíanse ou non, porque xa entraban outros factores de política e dos sindicatos, e o partido e tal... Pero, en xeral, tanto o tema do persoal como o tema de farmacia... No tema de prestacións había moito máis consenso que noutros temas. Si, pero en xeral é que non había... Eu non vivín, de verdade, non tiveron a sensación... [...]. Había ata cordialidade, diría eu, no Consello." (CA, CISNS).*

*P67: "... pero á conferencia sectorial chegaban as cousas bastante elaboradas, digamos incluso a través das reunións previas que se facían tamén no ministerio. Entón houbo pouco conflito en cada unha das conferencias sectoriais, porque son case, digamos, máis informativas: dar a coñecer que é o que se está facendo e preguntas sobre aquilo que se está facendo..." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

En canto ás diferenzas entre conferencias sectoriais, non hai referencias claras respecto dun maior conflito nunhas que noutras, xa que os entrevistados mencionan por igual os conflitos e os consensos en cada unha delas.



Táboa 5.40: Conflito nas conferencias sectoriais

	Conflito <sup>1</sup>	Sen conflito <sup>2</sup>
CARCE (4)	3	0
CISNS (18)	17	10
CPFF (5)	3	1
CS Agricultura (20)	12	12
CS Medio Ambiente (19)	16	14
CSPI (5)	5	1
CS Educación (13)	12	7
MAP (9)	8	4

<sup>1</sup> Suma de todos os conflitos + [Competición interpartidista].

<sup>2</sup> Suma de todos os non conflitos.

## 5.5 Os resultados das conferencias sectoriais: acordos de cooperación e coordinación

Cadro 5.8: Códigos referidos aos acordos de cooperación e á coordinación

Resultados: acordos*	Existencia de acordos froito das negociacións nas conferencias sectoriais.
Resultados: non acordos*	Non existencia de acordos froito das negociacións nas conferencias sectoriais.
Coordinación*	Exercicio de coordinación por parte do Goberno central (capacidade de establecer procedementos/formas de actuación homoxéneos para todas as comunidades autónomas). Este termo é confuso nalgunhas ocasións para os entrevistados, en tanto que o utilizan para referirse a elementos de diferente natureza. Porén, asumimos que falan da coordinación cando utilizan este termo ou cando, aínda sen nomealo, fan referencia ao deber de homoxeneización do Goberno central.

\* Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.

### 5.5.1 Os acordos das conferencias sectoriais

Os exemplos que proporcionan os entrevistados sobre os acordos producidos en conferencias sectoriais son variados e responden ás peculiaridades de cada conferencia sectorial. Porén, hai certos elementos comúns nas súas citas en canto aos elementos compartidos por eses acordos. O primeiro que cómpre subliñar é o alto número de entrevistados que achega información sobre acordos das conferencias sectoriais (47 dos entrevistados, case o 60% da mostra, fronte a 20 entrevistados que exemplifican fracasos na cooperación, un 24% da mostra –táboa 5.41). A cooperación nas conferencias sectoriais sería, polo tanto, máis ampla do que se di habitualmente (recordemos que os académicos describían a inexistencia de acordos como característica principal destes mecanismos).

*P1: "A cooperación existe, e moita, moita... Outra cousa, acudo a frases que dicía no seu momento: isto é como o do personaxe aquel de Molière, que falaba en prosa sen sabelo. Pois o Estado coopera moito, pero parece que non se dá conta de que coopera moito. Todos os anos hai convocatorias de conferencia, hai cantidade de materias que é obrigatorio levar ás conferencias sectoriais. Se miras o número de convenios tamén é bastante elevado." (Goberno central, CARCE e MAP).*

De maneira global, os acordos veñen vinculados a determinadas características. En primeiro lugar, a discusión de temas europeos dentro das conferencias sectoriais deriva en acordos con certa frecuencia, segundo os entrevistados, debido á necesidade de adoptar unha postura común para presentar no Consello de Europa.

*P2: "Aqueles decisións nas que o acordo é unánime hai moitas. Ese é o éxito, ¿non? Que a conferencia sectorial sexa capaz de fixar unha posición, unha posición común ante un tema. Entón, eu participei en moitos casos na fixación dunha posición común española, por exemplo, fronte a unha negociación en Europa, Goberno central e comunidades autónomas acordan que a posición española fronte a unha negociación europea é esta." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

En segundo lugar, determinados acordos xa se toman nos órganos de segundo nivel, sen que haxa necesidade de levalos ao pleno das conferencias sectoriais. Ao ser este un ámbito de negociación sobre o que se dispón de pouca información, poida que unha parte do descoñecemento sobre a existencia de cooperación sexa consecuencia da falla de información sobre os traballos levados a cabo nestes órganos de segundo nivel.

*P10: "Entón hai un traballo dunha rede de comisións, onde se establece esa coordinación xa a eses niveis, e que logo pode levar a un acordo do Consello Interterritorial, se así se considera necesario; pero, entre tanto, están traballando e están chegando a acordos de funcionamento moi interesantes." (Goberno central e CA, CISNS).*

Ademais, algúns dos entrevistados recoñecen que, en ocasións, aprobaron algún tipo de convenio horizontal no seo das conferencias sectoriais (entre unhas poucas comunidades autónomas). En efecto, ao estaren obrigadas as comunidades autónomas a cooperar mediante un mecanismo excesivamente ríxido<sup>57</sup>, estas aproveitan o marco das conferencias sectoriais para asinar acordos entre elas sen suscitar desconfianza ao Goberno central.

*P15: "O que fixemos foi asinar todo tipo de convenios con outras comunidades autónomas baixo a cobertura das conferencias sectoriais, polo que [as CCSS] si serviron para unha cousa. Asinaban 10 ou 12 comunidades autónomas co Estado e estaban asinando compromisos entre eles." (CA, CARCE).*

A sinatura de acordos, nembargante, non está desprovista de dificultades nas negociacións, como sinalan certos entrevistados.

*P50: "Pero o que comezou sendo un pulso terminou sendo un acordo que era un pouco, polo menos, o que eu pretendía,... é dicir, os pulsos pídense manter nun momento determinado, porque hai un desacordo que é obvio e hai entón... pero hai que intentar buscar camiños de diálogo e de achegamento, e iso foi o que fixemos neste caso para conseguir un acordo." (CA, CS Educación).*

Pero isto non impide que, finalmente, se acaden acordos, porque as comunidades autónomas matizan as súas posturas iniciais e aceptan sumarse aos acordos, ou porque o Goberno central acepta certas variacións nas propostas iniciais para conseguir chegar a un acordo.

*P58: "Seguramente foi unha época un tanto excepcional, pero o conselleiro de Galicia, que era un home do PP, inspector de profesión, deu o seu acordo á LOXSE, na conferencia sectorial. Aí,*

57. Tal e como se vía no capítulo 2, as comunidades autónomas están obrigadas a trasladar os seus acordos ao Senado, onde deben recibir a aprobación. De feito, un grupo de entrevistados (5) alude a este complexo mecanismo como unha das causas que dificulta a sinatura de acordos entre comunidades autónomas.



*o proxecto de lei, na memoria económica e os decretos básicos de desenvolvemento aprobáronse por unanimidade na conferencia."*

*P50: "No caso da miña experiencia persoal, no que se refire á conferencia sectorial o que se estaba discutindo era un cambio nos contidos do estudo e, por tanto, podería afectar á lexislación. Ao final, rematou nun acordo que as comunidades autónomas ofrecemos aplicar e non houbo tal cambio de normativa." (CA, CS Educación).*

Ademais, algunhas materias axudan a chegar a acordos entre os actores, xa que non facelo sería máis prexudicial que beneficioso para as comunidades autónomas. É o caso da repartición de fondos.

*P52: "Entón había comunidades autónomas do PSOE que manifestaron que non estaban a favor desa fórmula de repartición e comunidades autónomas do PP que non estaba na fórmula de repartición, pero todo o mundo aceptou esa fórmula, porque... aceptouna, porque, en definitiva, era recibir algo." (CA, CS Educación).*

Porén, a defensa dos propios intereses por parte das comunidades autónomas pode ser tamén motivo de desencontros, se as comunidades autónomas consideran que os seus intereses territoriais quedan excesivamente desatendidos.

*P39: "Entón o CISNS non tiña control nin autoridade nin establecía acordo sobre estes dous factores. Primeiro, porque non podería dicir cantos cartos dos orzamentos xerais do Estado se dedican a sanidade, xa que isto o decide o Goberno e despois as Cortes. E, segundo, sobre os criterios, sobre os que si se discutía moito, que nunca se traduciu en ningún tipo de acordo operativo: as comunidades autónomas extensas e despoboadas querían que se asinaran, por exemplo, estas circunstancias, que a cantidade de poboación fose primada; e, en cambio, as que era illas, as comunidades autónomas insulares, querían que se premiara a insularidade. [...] Entón, cada unha tiña un criterio diferente e foi realmente imposible non xa poñerse de acordo, porque poñernos de acordo tampouco era a nosa función, pero sequera aclarar cal era o modelo de financiamento que nos interesaba a todos." (CA, CISNS).*

En todo caso, os 8 entrevistados rexistrados co código "Non acordos" (véxase táboa 5.41) expoñen, sobre todo, o seu balance global da cooperación nas conferencias sectoriais, máis que casos concretos de non cooperación.

*P59: "Non hai unha... cooperación voluntaria. [...] unha voluntaria, buscando que coa asociación de dous se vaian facer mellor as cousas, creo que non." (Goberno central, CSPI).*

**Táboa 5.41: Os acordos nas conferencias sectoriais**

	N <sup>1</sup>
Acordos	27
Materia-acordos	15
Materia: problema-necesidade-acordos	7
Fondos-acordos	7
TOTAL ACORDOS	47
Non acordos	8
Materia-non acordos	12
Materia: problema-necesidade-non acordos	3
TOTAL NON ACORDOS	20

<sup>1</sup> Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

Contamos tamén con información sobre as materias acordadas nas distintas conferencias sectoriais, expostas neste apartado (táboa 5.42). Os exemplos son diferentes segundo as conferencias sectoriais e ás veces incluso contraditorios (a mesma materia é froito de acordos e de non acordos, segundo os entrevistados).

As conferencias sectoriais nas que os entrevistados mencionan máis casos de acordos son, de maior a menor número de acordos, as seguintes: o CISNS, a Conferencia Sectorial de Agricultura, a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente e a Conferencia Sectorial de Educación. Así e todo, unicamente 2 participantes na Conferencia Sectorial de Agricultura mencionan materias nas que non houbo acordos, mentres o número de entrevistados que alude a materias sen acordo é maior nas demais conferencias sectoriais (especialmente no caso da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, con 8 entrevistados).

As materias acordadas no CISNS, segundo os entrevistados, son as seguintes: carreiras profesionais dos médicos, formación MIR, protección dos desprazados, prestacións obrigatorias, políticas de persoal, gasto farmacéutico e, sobre todo, transplantes. En cambio, destacan o calendario de vacinas como unha materia na que non se logrou chegar a acordo.

Na Conferencia Sectorial de Agricultura, chegouse a acordos, segundo os entrevistados, sobre restruturación de viñedos e cotas de leite (estas dúas negociacións moi problemáticas, pero finalmente conseguíronse os acordos). Casos máis controvertidos son, en cambio, o tema do *Prestige* e as vacas tolas, pois algúns falan destas materias como éxitos na cooperación, mentres outros as cualifican negativamente.

Tamén son moitas as materias acordadas na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente: aplicación de directivas sobre dereitos de emisión, medidas sobre prevención da contaminación, medidas que tomar respecto do cambio climático, medidas sobre tratamento de residuos (con moito traballo por parte dos órganos de segundo nivel), información sobre impacto ambiental ou programación de actuacións de control da calidade alimentaria. Pola contra, a materia máis conflitiva é o tema da auga, no que non se conseguiu chegar a acordo (de feito, prevese unha Conferencia Sectorial da Auga nun futuro próximo para intentar desbloquear esta política –véxase capítulo 3).

En canto á Conferencia Sectorial de Educación, tampouco hai consenso entre os entrevistados sobre aquelas materias que resultan en acordos e aquelas outras nas que fracasa a cooperación. En todo caso, os entrevistados mencionan no primeiro dos grupos: acordos sobre gratuidade infantil, acordos sobre a LOXSE, o Decreto de humanidades e algúns acordos sobre aspectos de pouca transcendencia. En cambio, as materias non acordadas serían, segundo os entrevistados: a Lei de calidade, a LOE, as políticas lingüísticas (diferenzas entre comunidades autónomas respecto das materias e linguas obrigatorias) e, incluso, o mencionado proxecto de homoxeneización na materia de Humanidades.

**Táboa 5.42: Os acordos segundo as diferentes conferencias sectoriais**

	Acordos <sup>1</sup>	Non acordos <sup>2</sup>
CARCE (4)	2	2
CISNS (18)	11	4
CPFF (5)	2	0
CS Agricultura (20)	9	2
CS Medio Ambiente (19)	12	8
CSPI (5)	2	1
CS Educación (13)	10	5
MAP (9)	5	4

<sup>1</sup> Suma de todos os acordos.

<sup>2</sup> Suma de todos os non acordos.



## 5.5.2 A coordinación dentro das conferencias sectoriais

O labor de coordinación do Goberno central é mencionado por 22 entrevistados, os cales atribúen ao Goberno central a función de impulsor de medidas homoxéneas entre comunidades autónomas. Este sería, polo tanto, o encargado de asegurar unha implementación homoxénea de cada unha das políticas por parte das comunidades autónomas. Os entrevistados destacan esta competencia do Goberno central, fundamentalmente, nas seguintes materias: aplicación homoxénea de regulamentos europeos ou normas estatais a través da lexislación básica; coordinación da sanidade e da educación; e coordinación de accións dirixidas a resolver determinados problemas (por exemplo, a peste aviaria).

P24: "A función do Consello era máis coordinar as políticas relacionadas coas prestacións, ordenación do sector, ordenación do persoal... estas eran as cuestións que interesan ao conxunto do sistema. O que vai ao Consello é o que ten máis transcendencia para todo o sistema, que afecta a todos, e por tanto é razoable que todos estean informados, opinen,..." (Goberno central e CA, CISNS).

P62: "O ministerio é un órgano coordinador, polo tanto, digamos que a canle é esa Conferencia de Educación. O ministerio non ten terreo onde aplicar ningún tipo de medidas." (CA, CS Educación).

P72: "No caso de Medio Ambiente, xa que todas as competencias están transferidas ás comunidades autónomas, o Goberno, obviamente, o que ten que facer é un papel de coordinador de políticas autonómicas, coa elaboración de leis básicas, que sexan de obrigado cumprimento para todas as comunidades autónomas. Pero a marxe de manobra que ten cada CA é amplísima, porque as competencias están residenciadas na CA. Por tanto, ao Estado correspóndelle esa tarefa de coordinación e proposta de leis básicas, que despois van ser aprobadas polas Cortes xerais." (CA, CS Medio Ambiente).

Táboa 5.43: Coordinación nas conferencias sectoriais

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>			Non existencia <sup>4</sup>	Non existencia <sup>5</sup>		Existencia <sup>6</sup>	
			Negativo	Positivo	Ambival.		Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
Coordinación	40	22	15	3	0	1	2	0	1	10

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

5 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

6 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

Porén, este papel de coordinación non parece ser asumido correctamente polo Goberno central, como poñen de manifesto 15 dos entrevistados (táboa 5.43). Estes valoran negativamente tres aspectos da coordinación.

- A súa insuficiencia, ao non haber coordinación en temas nos que sería imprescindible.

P63: "Por exemplo, a calidade das augas marítimas, ¿non? Si que é verdade que ao final, como as competencias de vertidos ao mar se transferiron ás comunidades autónomas, pois o ministerio non comentaba nada, e, ao final, había millóns de temas descoordinados." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

- A invasión de competencias autonómicas por parte do Goberno central, abusando da súa competencia coordinadora.

*P33: "Con certa frecuencia utilízase este modelo de conferencia sectorial de órgano de coordinación do Estado, de non sei que..., con certa frecuencia. Para invadir o que son as competencias das comunidades autónomas." (CA, CS Agricultura).*

*P69: "... eses órganos están previstos para a cooperación e a coordinación. Eu teño a impresión de que, en xeral, se están usando máis para a coordinación que para a cooperación. É dicir, un dos obxectivos que se perseguíu a través das conferencias sectoriais foi non tanto chegar a unha cooperación voluntaria das comunidades autónomas, senón a unha coordinación, é dicir, a intentar unha maior homoxeneización do sistema educativo de todo o Estado. Iso é algo ao que nós nos resistimos, no sentido de que criamos que tiñamos vontade de goberno, competencia estatutaria e que, por tanto, tiñamos que ser nós os que..., dentro das bases xerais de operación do sistema educativo, os que fixásemos as nosas propias competencias, que desenvolvesemos o noso sistema educativo." (CA, CS Educación).*

- A súa escasa efectividade, ao seren inútiles os acordos aos que se chega na conferencia sectorial, debido á arbitrariedade coa que os aplican as comunidades autónomas, que atenden exclusivamente aos seus criterios.

*P35: "Ao final cada CA fixo o que lle pareceu, cando a célebre meninxite, un problema de vacinación da meninxite que houbo nos anos noventa e tantos. Pois montouse un tinglado, porque había comunidades autónomas que dicían que vacinaban e comunidades autónomas que dicíamos que non facía falla vacinar. Houbo conferencias de consenso dos técnicos, que decidiron que non era necesario vacinar. Ben, nós non vacinamos, seguindo os técnicos; pero o País Vasco, por exemplo, vacinou." (CA, CISNS).*

De certo, 10 dos entrevistados cualifican positivamente a existencia de coordinación, mentres 2 entrevistados valoran negativamente a falla de coordinación. Estes 12 entrevistados comparten a opinión sobre a necesidade de coordinarse en determinadas materias.

*P46: "Por medio das súas comisións adopta un acordo que despois sexa ratificado polo pleno e dí que as listas de espera se teñen que medir así, así e así... E ao mellor non é a mellor maneira de medilas, pero é a que se acordou entre todos e é moito mellor que todos o fagan polo mesmo sistema que non cada un polo sistema que lles pareza oportuno." (CA, CISNS).*

*P53: "Xa sabes que nas competencias ambientais, aínda que se establezan uns mínimos por parte das comunidades autónomas, pódense establecer estándares de maior nivel e de maior esixencia, ¿non? Iso, dentro do ámbito competencial que ten o noso órgano, o noso modelo constitucional, pois paréceme adecuado, polo menos establecer un mínimo consensuado, que pode ser ampliado en función de cada, de cada territorio e de cada peculiaridade. E iso paréceme importante." (Goberno Local, CS Medio Ambiente).*

*P52: "... polo que nos encamiñamos a 17 sistemas autonómicos. Iso que ninguén o poña en dúbida. A porta, a brecha que se lles abriu aos nacionalistas nas dúas leis, na de universidades e na non universitariá, fai que teñamos 17 sistemas educativos, e iso para un país é unha catástrofe." (CA, CS Educación).*

Porén, semella que as valoracións son diferentes entre os entrevistados, segundo o seu perfil: os representantes das comunidades autónomas son máis pesimistas sobre o papel coordinador do



Goberno central cós representantes deste último, pois é o Goberno central o encargado de levar a cabo a función de coordinación. As diferenzas tamén se aprecian entre conferencias sectoriais, nas que os representantes da Conferencia Sectorial de Educación e do CISNS son os máis negativos nestas valoracións, ao destacaren estes entrevistados a ausencia de coordinación en ámbitos onde é necesaria (táboa 5.44).

**Táboa 5.44: A valoración da coordinación segundo os perfís dos entrevistados**

	Coordinación-negativo	Coordinación-positivo
Goberno central (38)	4	1
CCAA (53)	12	2
CARCE (4)	1	0
CISNS (18)	5	0
CPFF (5)	0	0
CS Agricultura (20)	2	2
CS Medio Ambiente (19)	3	0
CSPI (5)	0	0
CS Educación (13)	5	1
MAP (9)	0	0

## 5.6 As características e o papel dos actores nas conferencias sectoriais

**Cadro 5.9: Códigos referidos ás características e o papel dos actores**

CCAA*	Todas as referencias xerais sobre as comunidades autónomas.
Heteroxeneidade competencias comunidades autónomas*	Referencias á heteroxeneidade entre comunidades autónomas, debido ao seu diferente acceso á autonomía e en canto ao diferente sistema de financiamento (comunidades autónomas de vía rápida/comunidades autónomas de vía lenta; comunidades autónomas de réxime común/comunidades autónomas de réxime foral).
Heteroxeneidade ricas-pobres*	Referencias á heteroxeneidade entre comunidades autónomas, debido ás diferenzas económicas existentes entre elas.
CCAA líder*	Referencias a unha comunidade autónoma que lidera o proceso das negociacións na CS (só se se menciona unha).
CCAA importantes*	Referencias a comunidades autónomas que son actores importantes dentro do proceso de negociación da CS (se mencionan máis dunha).
CCAA absentistas*	Referencias a comunidades autónomas que non asisten con regularidade á CS cando as convoca o ministro.

CCAA conflitivas*	Referencias a unha ou máis comunidades autónomas que entran en conflito co Goberno central ou coas demais comunidades autónomas.
Goberno central*	Todas as referencias xerais sobre o Goberno central.
Actor principal*	Referencias ao principal actor na CS.
Interesados en participar*	Referencias ao interese en participar na CS dun ou máis actores.
Non interesados en participar*	Referencias á falla de interese en participar na CS dun ou máis actores.
Interesados en chegar a acordos*	Referencias ao interese en chegar a acordos dun ou máis actores.
Non interesados en chegar a acordos*	Referencias á falla de interese en chegar a acordos dun ou máis actores.
Intereses homoxéneos*	Referencias a intereses homoxéneos entre os actores (teñen posturas ou ideas semellantes sobre a cuestión que non teñen que traducirse en propostas homoxéneas, senón só en posturas similares).
Intereses heteroxéneos*	Referencias a intereses heteroxéneos entre os actores (as cuestións sobre as que manifestan as súas posturas son diferentes).
Capacidade Administración*	Referencias á capacidade da Administración para adaptarse ás necesidades da cooperación (mobilidade do funcionariado, existencia de dinámicas de cooperación, intercambio de información, etc.). Capacidade dos ministros ou conselleiros para adaptarse ao traballo que implican as CS.
Personalidade ministro/conselleiro*	Referencias á personalidade do ministro ou do conselleiro.
Salvagarda autonomía*	Referencias aos intentos dos actores de protexer a súa autonomía de decisión fronte ao resto dos actores (comunidades autónomas fronte ao Goberno central/Goberno central fronte ás comunidades autónomas).
Interese electoral*	Referencias ás actuacións dos políticos motivadas por intereses electorais.
Partidos políticos*	Referencias a un ou máis partidos políticos.
Partidos estatais*	Referencias a un ou máis partidos de ámbito nacional (que compiten en máis dunha comunidade autónoma).
Partidos nacionalistas/ rexionalistas*	Referencias a partidos de carácter nacionalista ou rexionalista.

\* *Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.*

Os principais actores envoltos nas negociacións das conferencias sectoriais son os representantes do Goberno central (xeralmente ministro) e os representantes das comunidades autónomas (conselleiros, na súa maioría). Podemos, de forma global, coñecer certas características do papel e posicións destes actores nas conferencias sectoriais.



### 5.6.1 As comunidades autónomas nas conferencias sectoriais

Os entrevistados empezan por sinalar diferenzas entre comunidades autónomas en canto á súa importancia (táboa 5.45). Aínda que as opinións son variadas e dependentes, en gran medida, da conxuntura política, hai certas coincidencias entre os entrevistados.

Táboa 5.45: Os actores participantes nas conferencias sectoriais

	Total	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>			Non Existencia <sup>4</sup>
			Negativo	Positivo	Ambival.	
CCAA	8	0	4	4	0	0
CCAA importantes	32	32	0	0	0	0
CCAA líder	10	10	0	0	0	7
CCAA heteroxéneas	7	7	0	0	0	0
CCAA heteroxeneidade competencias	6	6	0	0	0	0
CCAA absentistas	15	15	0	0	0	37
CCAA conflictivas	18	18	0	0	0	2

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente]

4 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia]

Dúas comunidades autónomas sobresaen claramente sobre as demais: Cataluña e Andalucía, que aparecen mencionadas por 22 e 25 entrevistados, respectivamente. En efecto, estas dúas comunidades autónomas son consideradas relevantes, tanto polo seu peso en canto á poboación (e, por tanto, número de escaños que achegan ao Parlamento), como polo seu peso en determinados sectores (por exemplo, Andalucía, no sector do aceite), como pola experiencia no tratamento de certos temas (por exemplo, Cataluña estivo na vangarda en moitos temas de sanidade). Pero, sobre todo, estas dúas comunidades autónomas teñen relevancia por estaren gobernadas durante un longo período de tempo por partidos cun importante poder político. Así, Andalucía sempre se erixe como defensora das posturas do PSOE estatal porque proporciona un gran número de votos e escaños a ese partido. En Cataluña, o seu poder político provén tanto do apoio prestado por *Covergència i Unió* a varios dos executivos centrais, como do gran número de deputados achegados pola *Federación Catalana Socialista* (PSC) ao *Grupo Parlamentario Socialista* do Congreso.

P6: "As comunidades autónomas de maior peso político polo seu... primeiro polo seu carácter de comunidades autónomas históricas, ¿non? Sempre levaron un peso especial no Consello Interterritorial. Digamos, líderes das posturas socialistas, pois sempre foi practicamente Andalucía, que sempre estivo gobernada polo goberno socialista, co apoio fundamental de Estremadura e Castela-A Mancha, que foron as que, digamos, reforzaron a teses de discurso político..." (Goberno central, CISNS e MAP).

P25: "A posición de Cataluña no Consello é fundamental; governe quen governe. Non se pode facer, en España ... [...] Ben, nunca se fixo un sistema de financiamento que non contase coa, co polo menos, non che vou dicir xa coa aquiescencia ou beneplácito, senón coa conformidade expresa, manifesta e alegre de Cataluña. Por exemplo. Nunca." (Goberno central, CISNS e MAP).

Segundo estes entrevistados estas dúas comunidades autónomas son as líderes.

*P14: "O liderado na evolución do Estado das autonomías sempre veu, fundamentalmente, de Cataluña, que sempre foron os que... a comunidade autónoma máis avanzada, incisiva e agresiva en canto ao proceso descentralizador." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).*

*P28: "Quizais Andalucía, que tivo un goberno moi estable desde a súa constitución, do mesmo signo político, en moitas épocas, que tamén coincidiu cun partido da mesma cor en Madrid, pois tamén tirou do carro." (Goberno central, MAP).*

Os entrevistados tamén mencionan outras comunidades autónomas de especial peso nas negociacións das conferencias sectoriais. Madrid (10 entrevistados), País Vasco (11 entrevistados), Galicia (6 entrevistados) e Castela-A Mancha (4 entrevistados) aparecen reiteradamente como comunidades autónomas ás que se presta atención. Madrid tería (xunto a Castela e León, aínda que esta aparece mencionada en moitas menos ocasións) un papel similar ao de Andalucía nas conferencias sectoriais, pois exerce, en certa medida, de líder de todas as comunidades autónomas do PP. O País Vasco, en cambio, destaca porque a súa Administración ten unha grande experiencia no tratamento e seguimento pormenorizado de todos os temas que acoden á conferencia sectorial. Ademais, ao estaren gobernados desde hai moitos anos polo PNV, que proporcionou apoio parlamentario a distintos executivos centrais, conseguen (cando teñen interese en participar nas conferencias sectoriais, que non é sempre, segundo din os entrevistados) o mesmo status diferencial que Cataluña. En canto a Galicia, é relevante polo seu peso en determinados sectores, como é o caso do leite e a pesca, pero, sobre todo, pola personalidade do que foi presidente autonómico ata o ano 2005, D. Manuel Fraga, quen, segundo os entrevistados, foi moi hábil á hora de explotar as relacións coas distintas administracións en beneficio de Galicia. Por último, Castela-A Mancha aparece como a segunda "pata" do PSOE, xunto con Andalucía (pero con moito menor peso ca esta), ademais de ser especialmente relevante nalgún sector agrícola como o do viño.

As comunidades autónomas non son igualmente importantes en todas as conferencias sectoriais (táboa 5.46). Excepto Cataluña e Andalucía, presentes nas citas dos participantes de todas as conferencias sectoriais (quizais Cataluña sexa menos relevante na Conferencia Sectorial de Agricultura que no resto das conferencias sectoriais), o resto de comunidades autónomas varían en importancia, segundo se trate dunha ou outra conferencia sectorial. Madrid, por exemplo, ten particular relevancia na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, o CPFF e o CSPI. País Vasco é mencionado en maior medida no CISNS e na Conferencia Sectorial de Educación. Galicia adquire máis peso na Conferencia Sectorial de Agricultura, xunto a Castela-A Mancha. Por último, tres novas comunidades autónomas son referidas no caso do CSPI: Valencia, Murcia e Canarias, polas súas particularidades nos temas de inmigración.



**Táboa 5.46: A importancia das comunidades autónomas nas diferentes conferencias sectoriais**

	CISNS	CS Agricultura	CS Medio Ambiente	CS Educación	MAP
A Ríoxa	0	0	0	0	0
Andalucía	7	3	5	3	4
Aragón	0	0	1	0	0
Asturias	0	0	0	0	0
Baleares	0	0	1	0	0
Canarias	0	0	0	3	1
Cantabria	0	0	0	0	0
Castela-A Mancha	1	2	0	0	0
Castela e León	0	0	0	0	0
Cataluña	6	1	4	3	4
Estremadura	1	0	0	0	2
Galicia	0	2	0	0	2
Madrid	1	0	3	3	2
Murcia	0	0	0	2	0
Navarra	0	0	0	0	0
País Vasco	4	0	1	0	3
Valencia	0	0	0	2	0

En resumo, parece que tenden a liderar as negociacións aquelas comunidades autónomas cuxos representantes teñen peso político dentro do partido nacional (como Andalucía e Madrid), que contan cun peso maior cás demais nun determinado sector (como Galicia e Castela-A Mancha), que posúen un gran coñecemento sobre as materias (País Vasco) ou aquelas que están gobernadas por partidos nacionalistas que serven de aliados aos partidos estatais no Goberno central (como Cataluña e o País Vasco).

Algúns entrevistados (10), nembargante, non entenden que haxa primacía dunha comunidade autónoma sobre as demais, senón que consideran que todas as comunidades autónomas son igualmente importantes nas negociacións.

*P80: "Non, eu non intuín un liderado por riba da mesa da conferencia sectorial, é dicir, ninguén se sentía representado polo conselleiro tal... cada un eu creo que era celoso da súa personalidade. Non había ese liderado a pesar de que se configuraron eses grandes bloques, pero non había un portavoz, ¿non? Cada un logo dicía o que quería. Non, non había ningún liderado nese sentido." (Comunidade autónoma, CS Educación e CS Medio Ambiente).*

En todo caso, a importancia atribuída ás comunidades autónomas pode estar relacionada coa heteroxeneidade existente entre elas. Hai diferenzas notables na súa riqueza e experiencia que proporcionan ás comunidades autónomas moi distinto poder de negociación nas conferencias sectoriais.

*P31: "E despois eu creo que sempre había unha discrepancia importante entre comunidades autónomas ricas e comunidades autónomas pobres; entre Cataluña, Baleares, Valencia, incluso Aragón [...]; entre esas comunidades autónomas había outras como A Ríoxa, que son comuni-*

*dades autónomas moi pequiñas pero moi ricas, que era... que formaban o seu pequeno bloque, ¿non? E despois as outras que eran desde Estremadura, Castela-A Mancha, Andalucía, Galicia, incluso..." (Goberno central e CA, CPFF).*

*P78: "Nótase que hai unha heteroxeneidade entre comunidades autónomas, porque se nota o poder de determinadas comunidades autónomas, os coñecementos de Cataluña, País Vasco,... que teñen os medios, pero vaia..., e están moi ao día, teñen moita información e coñecemento do que se produce en Bruxelas..." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Por suposto, as diferenzas entre competencias transferidas ás comunidades autónomas constitúen outro elemento de diversidade (sobre todo, antes de seren transferidas as competencias sobre sanidade e educación, tal e como poñen de manifesto os entrevistados).

A conflitividade das comunidades autónomas está vinculada á importancia atribuída, pois son precisamente aquelas comunidades autónomas caracterizadas como importantes as que os entrevistados mencionan como conflitivas. En efecto, Cataluña e Andalucía (a segunda, pola personalidade do conselleiro, aparentemente bastante propenso á confrontación) son as comunidades autónomas nomeadas con maior frecuencia pola súa natureza belixerante<sup>58</sup>.

Tamén País Vasco e Madrid veñen recollidas entre as comunidades autónomas conflitivas (incluídas entre as importantes, como xa se viu): a primeira, polas constantes protestas ante o Goberno central, a quen critica a intromisión nas súas competencias; a segunda, como voz do PP dentro da conferencia sectorial fronte ao Goberno central socialista.

Chama a atención que 4 dos entrevistados mencionen A Ríoxa como unha comunidade autónoma especialmente conflitiva, disposta a defender nas conferencias sectoriais os intereses partidistas do PP, pois non aparecía entre as máis importantes.

En xeral, independentemente da súa importancia e da conflitividade das comunidades autónomas, os entrevistados falan en positivo da participación de todas as comunidades autónomas (concretamente, 17 entrevistados). Segundo estes informantes, a asistencia das comunidades autónomas é similar entre elas, sen ausencias sistemáticas de ningunha comunidade autónoma.

*P12: "Sí, a participación das comunidades autónomas é bastante homoxénea en xeral, aínda que nalgúns ocasións a participación como tal dependa do carácter do conselleiro de cada comunidade autónoma; pero en xeral todas participan de maneira activa e todas teñen os seus representantes nas comisións, nas subcomisións e nos grupos de traballo, e non existen ausencias de técnicos nos grupos de traballo de determinadas comunidades autónomas. Eu creo que a participación é bastante equitativa e igualitaria entre as comunidades autónomas." (Goberno central, CISNS).*

As excepcións constitúenas, principalmente, País Vasco e Navarra<sup>59</sup>. En efecto, estas dúas comunidades autónomas, polas súas especificidades en canto a financiamento, teñen menos interese en participar nas reunións das conferencias sectoriais que o resto das comunidades autónomas (que si reciben fondos na conferencia sectorial). Ademais, o País Vasco sempre foi máis reticente a aceptar as conferencias como mecanismos de cooperación entre Goberno central e comunidades autónomas, ao preferir ser tratada de forma diferencial respecto das demais comunidades autónomas.

58 Se recordamos, a maior fonte de conflitos é a imposición por parte do Goberno central de medidas apostas aos intereses das comunidades autónomas. As comunidades autónomas con maior poder político teñen máis capacidade de lle facer fronte ao Goberno central, e, polo tanto, a probabilidade de que se enfronten ao Goberno central é maior.

59 Aínda que, pola contra, os entrevistados representantes destas comunidades autónomas negan a súa ausencia nas conferencias sectoriais. Todos din que participaron e participan activamente nas reunións.



P2: "Nas primeiras etapas, os conselleiros do País Vasco nunca acudían, os de Cataluña case nunca. Porén, á de Agricultura si ían, ¿por que? Pois porque a conferencia sectorial era útil; porén, noutros ámbitos nunca había presenza de Gobernos representados ou gobernados por forzas nacionalistas. Que nunca aceptaron a conferencia sectorial como mecanismo de coordinación, pero, ademais, se a conferencia vale pouco, pois dobre motivo para non acudir." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

Cataluña é tamén tachada de absentista por 5 entrevistados, á que lle atribúen posturas nacionalistas similares ás do País Vasco. Non obstante, o País Vasco sempre é considerado máis absentista que Cataluña<sup>60</sup>.

Finalmente, dos que valoran o papel das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais, 4 son valoracións positivas e 4 negativas. As valoracións positivas recollen a valoración dos entrevistados da súa propia participación nas conferencias sectoriais.

P72: "Eu creo que o noso papel foi, en moitas ocasións, de ser ambiciosos nas propostas que facía o Goberno, moitas veces non quedamos satisfeitos e ampliamos, na marxe da nosa autonomía,... e incluso fomos máis alá da proposta que facía o Goberno central; nese sentido, eu creo que tivemos un papel moi activo, claro, porque temos unha longa traxectoria e unha longa experiencia en temas de ambiente." (CA, CS Medio Ambiente).

En canto ás visións negativas das conferencias sectoriais, estas proceden, en todo caso, de representantes do Goberno central, que critican a escasa actividade e interese das comunidades autónomas.

P59: "Pero, ao que eu me refiro é a que, moitas veces, non se aproveita esa oportunidade formal que se brinda á Administración da comunidade autónoma para examinar o proxecto, non se aproveita realmente para facer unha avaliación do proxecto, unha proposta..." (Goberno central, CSPI).

### 5.6.2 O Goberno central nas conferencias sectoriais

As descrições do papel do Goberno central nas conferencias sectoriais son bastante coincidentes entre os entrevistados. Case todos recoñecen que quen lidera as reunións das conferencias sectoriais é o Goberno central. En efecto, 30 dos entrevistados concordan en que o ministro, e por tanto a Administración central, é quen leva o peso nas negociacións das conferencias sectoriais (isto aparece codificado como [Goberno central] [Actor principal] –táboa 5.47). Este liderado prodúcese por varias razóns.

Táboa 5.47: As características do Goberno central

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>		
			Negativo	Positivo	Ambival <sup>3</sup>
Goberno central	34	7	18	10	2
Goberno central-Actor principal	42	30	10	6	0

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

60 Pode parecer contradictorio que os entrevistados definan como importantes nas conferencias sectoriais as comunidades autónomas que menos participan nestes órganos. Porén, revisando as citas daqueles entrevistados que á vez outorgan importancia a unha CA e identifican unha CA especialmente absentista (moi poucos, porque non sobrepasan os 3 entrevistados en calquera dos casos), vemos que non hai incongruencia entre eles e que os que destacan estas comunidades autónomas como absentistas non lle outorgan en ningún dos casos carácter de comunidades autónomas líderes ou importantes.

En primeiro lugar, a distribución de competencias actual outorga nalgúns casos a primacía ao Goberno central en materia de lexislación básica e coordinación, atribuíndolle o papel de decisor último.

*P34: "Pero, en calquera caso, se o ministerio pensase unha cousa e houberse unha diverxencia coas comunidades autónomas [...], o ministerio ten que exercer a súa propia responsabilidade, porque el é o que fai a norma, o que ten que negociar..." (Goberno central, CS Agricultura).*

*P68: "O papel do Goberno central no Consello é fundamental, pois é quen ten asumida a competencia de inmigración, é quen ten a competencia para facer leis." (Goberno central, CSP).*

Estas competencias veñen exercidas, ás veces, baixo a forma de con financiamento ás comunidades autónomas, que obteñen financiamento a cambio de cumprir coas bases que establece o Goberno central.

En segundo lugar, o propio regulamento das conferencias sectoriais outorga un papel principal ao Goberno central, tanto no que se refire á súa capacidade de convocar as comunidades autónomas e fixar a orde do día unilateralmente, como nos sistemas de votación establecidos. Por exemplo, no CPFF, o Goberno central conta co 50% dos votos, polo que a súa superioridade respecto das comunidades autónomas é moi evidente.

*P4: "O Consello de Política Fiscal e Financeira ten un sistema de atribución de votos que lle atribúe á Administración xeral do Estado o 50% dos votos e ás comunidades autónomas outro 50%. Polo tanto, é evidente que a propia estrutura e ordenamento e funcionamento atribúe sempre a maioría á Administración xeral do Estado." (CA, CPFF).*

*P65: "A ministra preside a conferencia sectorial; iso dálle a iniciativa de convocar, de fixar unha orde do día e de dirixir os debates, o que é en si mesmo, eu non o cualificaría de posición de superioridade, pero si de liderado; porque na medida en que se levan as demais iniciativas do Goberno, é a ministra como membro do Goberno a que ao final valora..." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

En terceiro lugar, o papel director do Goberno central demándase moitas veces desde as propias comunidades autónomas, sobre todo desde aquelas menos capacitadas en termos de financiamento ou autonomía para levar a cabo determinadas políticas. Isto reforza o carácter de líder do Goberno central.

*P4: "Iso dálle un protagonismo á Administración central moi importante, porque reforza a súa vocación de tutela. ¿Por que? Porque a xente sempre mira de aquí cara á Madrid, non hai unha capacidade de, digamos, non de ter, senón de ter que defender ou impoñer unha posición propia ou propiciar acordos alternativos á conferencia de Madrid." (CA, CPFF).*

En último lugar, o Goberno central asume moitas veces, sen que llo pidan as comunidades autónomas, o papel de "xefe". Por exemplo, se non se logra chegar a acordos dentro das conferencias sectoriais, é o Goberno central, en última instancia, quen decide.

*P2: "A conferencia sectorial non decide nada, a conferencia sectorial trata de buscar un acordo; se o atopa moi ben, a conferencia sectorial é un éxito, pero, se non o atopa, pois o Estado fai o que lle dá a gana." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

*P5: "¿Que pasa cando as comunidades autónomas non se poñen de acordo en que posición se vai defender? Na práctica isto é pouco importante na medida en que sempre está o Estado aí, e quen determina o voto de España, quen determina a posición de España [en Europa] é o Estado." (Goberno central, CARCE e MAP).*



Pero incluso habendo acordos nas conferencias sectoriais, o Goberno central adopta, ás veces, decisións contrarias aos acordos das conferencias sectoriais.

O papel de líder do Goberno central é valorado de forma ambivalente por parte dos entrevistados: 10 considéranlo negativo e 6 positivo. As valoracións negativas refírense á adopción de decisións por parte do Goberno central fóra dos acordos adoptados na conferencia sectorial ou sen ter en conta os intereses da maioría das comunidades autónomas.

Ademais, os entrevistados critican que os acordos xa cheguen aos plenos das conferencias sectoriais practicamente pechados polo Goberno central. As conferencias sectoriais (como se criticaba máis arriba) convértense, dese xeito, nun mero trámite. A inclusión de propostas procedentes das comunidades autónomas ou a adopción de acordos que lles sexan beneficiosos dependen sempre, en exclusiva, da vontade do Goberno central, segundo estes entrevistados.

Pola contra, as valoracións positivas desta primacía do Goberno central nas conferencias sectoriais fundámanse na necesidade dunha Administración forte, con coñecementos e capacitación necesaria para exercer algún tipo de coordinación entre as comunidades autónomas: eses requisitos son os que cumpre a Administración central. Son os representantes das comunidades autónomas de vía lenta as que valoran positivamente en maior medida este papel do Goberno central, mentres as forais e de vía rápida o valoran peor. Ademais, as críticas negativas proceden fundamentalmente das comunidades autónomas máis que dos representantes da Administración central, sobre todo, daquelas gobernadas por partidos nacionalistas ou rexionalistas (véxase táboa 5.48).

Independentemente deste papel principal que ostenta, o Goberno central é valorado de forma negativa por 18 entrevistados, fronte aos 9 que o valoran positivamente. De novo son os representantes das comunidades autónomas os que valoran máis negativamente a participación do Goberno central nas conferencias sectoriais. As críticas son variadas e entre elas aparece a adopción por parte do Goberno central de decisións diferentes ás conseguidas no pleno da conferencia sectorial, sen ter en conta as opinións das comunidades autónomas.

*P40: "Creo que son dúas cousas moi distintas, unha cousa é coordinar, crear foros onde a xente poida falar con tranquilidade, e outra cousa é tratar de impoñer, entre comiñas, a vontade dunha parte. É verdade que as Cortes xerais teñen máis peso que ninguén e son as que deciden o tema aí, pero o Goberno central debería ser máis receptivo non tanto a mandar, senón a oír e a facer o que a xente falara entre ela." (CA, CPFF).*

E, tamén relacionada con isto, está a capacidade do Goberno central de legislar sen achegar financiamento suficiente para as comunidades autónomas: o Goberno central legisla, mentres as comunidades autónomas teñen que asumir o gasto que a nova lexislación xere.

*P50: "O Goberno central, e por tanto a Administración xeral do Estado, segue legislando respecto de competencias atribuídas ás comunidades autónomas e, na maior parte das ocasións, esa lexislación incrementa o gasto que a Administración autonómica, a partir desa lexislación, está obrigada a facer, pero non adoita ir acompañada dunha ficha financeira de apoio por parte da Administración xeral do Estado." (CA, CS Educación).*

Totalmente distintas son as críticas ao Goberno central polo seu excesivo inmovilismo, é dicir, por non incorporar na súa axenda propostas de determinadas comunidades autónomas que sería necesario integrar no resto das comunidades autónomas (por exemplo, un determinado modelo administrativo). Ademais, considérase que non fai os esforzos necesarios para tratar de chegar a consenso entre os diferentes participantes e que desatende o seu labor de coordinación.

P70: “Na Conferencia Sectorial de Educación, onde se expuxo este tema, eu fixenlle á ministra a seguinte pregunta: ‘¿Como é posible que o ministerio pretenda unha reforma da LOXSE sen pedirllas ás comunidades autónomas, que son as que xestionan –algunhas desde hai case 20 anos– o sistema educativo, ningún tipo de informe, de avaliación do sistema educativo?; ¿como é posible que se faga iso?’” (CA, CS Educación).

Por último, criticaselle ao Goberno central a utilización partidista das conferencias sectoriais.

P70: “O Estado, simplemente, con respecto á educación, desde o meu punto de vista, utilizouna, sobre todo refirome á época do PP, utilizou a educación con obxectivos ideolóxicos. E cando digo obxectivos ideolóxicos, partidistas... é dicir, transmitir á opinión pública a mensaxe de que quen decidía era o Estado, non as comunidades autónomas, que, dalgunha maneira, eran presentadas como incompetentes e irresponsables fronte ao Estado responsable, ao Goberno de Estado responsable.” (CA, CS Educación).

En canto aos que fan unha valoración positiva do papel do Goberno central nas conferencias sectoriais, destacan, principalmente, a busca de consenso e o seu papel de árbitro, así como a súa receptividade ás demandas das comunidades autónomas.

P72: “O ministerio xeral do Estado ten claro que somos unha Administración con competencias e que, por tanto, os responsables da posta en marcha da maior parte das directivas e a maior parte das leis que se aproban pois van ser as comunidades autónomas. E, nese sentido, é bastante receptivo ás propostas, sobre todo ás modificacións que propoñen as comunidades autónomas.” (CA, CS Medio Ambiente).

**Táboa 5.48: As características do Goberno central segundo os perfís dos entrevistados**

	Goberno central-Actor principal			Goberno central	
	N	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo
CCAA forais	2	4	1	2	1
CCAA vía rápida-comùn	4	3	1	9	2
CCAA vía lenta-comùn	7	2	2	5	1
Goberno central	19	2	3	3	6
CCAA	13	9	4	16	4

### 5.6.3 As comunidades autónomas e o Goberno central nas conferencias sectoriais

Xunto aos trazos definitorios do Goberno central e as comunidades autónomas, os entrevistados mencionan un conxunto de características compartidas por Goberno central e comunidades autónomas, que varían en intensidade entre eles (táboa 5.49). Hai maior tendencia entre os entrevistados a ser máis críticos coa Administración á que non pertencen que consigo mesmos. Isto é, os representantes do Goberno central son máis críticos coas comunidades autónomas que coa Administración central e viceversa.



**Táboa 5.49: As características dos actores participantes nas conferencias sectoriais**

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>			CCAA			Goberno central		
		Negativo <sup>3</sup>	Positivo <sup>3</sup>		N <sup>2</sup>	Negativo <sup>3</sup>	Positivo <sup>3</sup>	N <sup>2</sup>	Negativo <sup>3</sup>	Positivo <sup>3</sup>
Capacidade da Administración	10	0	2	0	0	7	0	0	2	2
Interese en chegar a acordos	21	5	0	0	9	0	0	8	0	0
Non interese en chegar a acordos	8	0	0	0	0	0	0	8	0	0
Interese electoral	22	10	5	0	7	0	0	3	0	0
Intereses heteroxéneos	25	0	0	0	22	0	0	6	0	0
Intereses homoxéneos	6	0	0	0	6	0	0	0	0	0
Interese en participar	12	0	0	0	12	0	0	0	0	0
Non interese en participar	8	0	0	0	8	0	0	0	0	0
Lexitimación	7	0	0	0	0	0	0	4	3	0
Salvagarda da autonomía	28	5	0	0	8	0	0	7	11	0

<sup>1</sup> Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

<sup>2</sup> Descricións non ligadas a unha valoración.

<sup>3</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

Semella que unha característica máis propia das comunidades autónomas que do Goberno central (22 entrevistados, fronte aos 6 representantes do Goberno central) é a heteroxeneidade. Isto débese, principalmente, ao seu maior número (son 17 comunidades autónomas, fronte a un “único” Goberno central), con particularidades e necesidades propias de cada territorio (isto ponse de manifesto, sobre todo, na Conferencia Sectorial de Agricultura), que os levan á defensa de intereses moi diferentes.

*P13: “Desde o punto de vista agrario, España é moi rica e moi diferente. É dicir, a agricultura de Galicia é moi diferente da de Murcia, e é moi diferente Castela e León de Andalucía ou de Valencia. É dicir, temos unhas especificidades territoriais cunhas vocacións produtivas enormemente singulares. E iso fai tamén que a problemática que se presente sexa tamén moi distinta.” (Goberno central e CA, CS Agricultura).*

Sobre a heteroxeneidade das comunidades autónomas, son máis conscientes os representantes das propias comunidades autónomas que os representantes do Goberno central. Isto tamén parece ser o caso entre os entrevistados que mencionan a heteroxeneidade dentro do Goberno central, que son, na súa maioría, representantes do Goberno central. Estes entrevistados recoñecen a diversidade existente entre os ministerios e non o consideran un ente tan homoxéneo como parecen consideralo as comunidades autónomas. Porén, estas diferenzas tratan de ser agochadas por parte dos membros do Goberno central para dar, precisamente, esa idea de unidade que teñen as comunidades autónomas.

P25: "Con quen en realidade pode ter maiores problemas o MAP non é coas comunidades autónomas, senón cos propios departamentos ministeriais." (Goberno central, CISNS e MAP).

A pesar da heteroxeneidade existente entre comunidades autónomas, hai determinados temas nos que lles é máis fácil poñerse de acordo, ao teren intereses compartidos (6 entrevistados destacan esta característica).

P35: "Os problemas... poñerse de acordo entre os conselleiros de Sanidade é a cousa máis fácil do mundo, porque eu atopei moi poucas diferenzas... Entre os conselleiros é moi fácil, porque eu non coñecía nunca ningún conselleiro do PP, do da miña época, que quixeran privatizar a sanidade, a pesar de todo o que se dixera [...], pero os conselleiros que eu coñecía, as formulacións que tivemos entre os conselleiros socialistas e os conselleiros do PP eran de matices, [...] nin con ningún atopei problemas para poñerse de acordo sobre temas sanitarios. Só cando os temas sanitarios se contaminaban con temas non sanitarios é cando aparecían os problemas." (CA, CISNS).

Con respecto á capacidade das administracións para preparar e levar a cabo as reunións, existen diferentes valoracións sobre as comunidades autónomas e o Goberno central. Por unha parte, son as comunidades autónomas as que reciben peores valoracións (7 entrevistados) en canto ao cumprimento efectivo das súas tarefas e á súa capacitación para participar nas conferencias sectoriais. En cambio, o Goberno central recibe unicamente dúas críticas negativas, nas que se alude á incapacidade do Goberno central de transformar a súa Administración conforme aos cambios producidos tras o proceso de descentralización, así como a súa incompetencia en materias específicas (por exemplo, en aspectos moi técnicos relacionados coa agricultura). Repítese aquí, en todo caso, o que se comentaba ao principio de todo. Son os representantes do Goberno central os que culpan as comunidades autónomas dunha reducida capacidade na súa Administración, mentres que as críticas ao Goberno central proveñen dos representantes das comunidades autónomas.

P36: "Eu sei que ás veces secretarios xerais das comunidades autónomas decidiron cousas das que non teñen absolutamente nin idea, pero nin idea, non porque non tomen en serio o seu traballo, senón porque o secretario xeral é o responsable do persoal, dos orzamentos e das cuestións administrativas, e séntalo nunha mesa a decidir criterios para a repartición dos fondos de restructuración do viñado. Pois estaslle falando de algo que nin coñece, nin vai coñecer, nin ten por que coñecer, porque non está dentro das súas competencias." (Goberno central, CS Agricultura).

No que se refire ao interese en participar nas conferencias sectoriais, os entrevistados só mencionan este aspecto en relación coas comunidades autónomas, sendo máis os entrevistados que mencionan o interese por participar das comunidades autónomas (12 entrevistados) que aqueles que destacan a falla de interese das comunidades autónomas en participar (8 entrevistados, e estes últimos, como xa se adiantaba, son principalmente representantes do Goberno central). Así, dos 12 entrevistados cuxa atención se dirixe ao interese das comunidades autónomas en participar, 5 refírense á propia motivación da súa comunidade autónoma en ir a todas as conferencias sectoriais e participar activamente nelas. O resto, fala de igualdade na participación de todas as comunidades autónomas, aínda que hai diferenzas entre temas e conferencias sectoriais.

P82: "Eu creo que en xeral a todas lles interesan os temas que tratamos. Entón, a participación, eu diría que é por igual. Sempre hai comunidades autónomas que, nun momento dado, poden elaborar máis unha norma, ou ter un maior interese nunha norma que outras, ou porque xa teñan elas predicións de desenvolvemento propio. Pero, en xeral, as achegas pódese dicir que son por parte de todas as comunidades autónomas." (Goberno central e CA, CS Educación).



En cambio, os que fan énfase na falla de interese en participar das comunidades autónomas critican a pasividade das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais e o feito de non levar os temas preparados, malia teren aberta unha oportunidade de participar nas decisións do Goberno central.

P5: "A CA, unha vez lle abres a posibilidade de participar, non participa; ¿por que? Porque o considera inútil, porque non ten xente preparada para participar, porque non ten competencias na materia e, polo tanto, nunca se cuestionou que lle interesa nese ámbito, porque non ten costume, porque non hai dinámica participativa no noso Estado." (Goberno central, CARCE e MAP).

P28: "Senón que teñen a percepción de que van a unha reunión, porque os chamaron de Madrid, e que van a esa reunión porque van tratar temas que lle interesan a Madrid e que non lles interesan a eles de forma directa: 'Interésalle máis ao ministerio que á miña comunidade autónoma'." (Goberno central, MAP).

Respecto do interese en chegar a acordos dos participantes nas conferencias sectoriais, semella que é o Goberno central o menos interesado en chegar a acordos. Efectivamente, 8 entrevistados falan da falla de intención de lograr acordos nas conferencias sectoriais do Goberno central, mentres ningún fala deste aspecto en relación coas comunidades autónomas. Segundo estes entrevistados, isto ocorre porque o Goberno prefere tomar decisións de forma unilateral, sen ter en conta as preferencias das comunidades autónomas.

P5: "A Administración central ten unha posición moi cómoda e é que, en xeral, a Administración central prefere, ata o momento... Ata o momento, porque isto pode empezar a cambiar, despois dos últimos acordos... Pero, ata o momento, a súa posición máis cómoda é que non haxa acordo. É dicir, na medida en que non hai acordo, a Administración central decide." (Goberno central, CARCE e MAP).

P6: "Unha das tácticas que se utiliza normalmente nos consellos interterritoriais e en todas as conferencias sectoriais é que a orde do día, aínda que se elaborara cunha semana de antelación ou con 15 días, porén, a documentación que sustenta esa orde do día enviase dous días antes para que os conselleiros non poidan adoptar ningún tipo de medida e para que os conselleiros se atopen alí sen ler practicamente nada da documentación. Con iso, non hai forma de tomar decisións de ningún tipo. ¿Por que? Pois porque se sabe, ou incluso ás veces se fai, que a conferencia sectorial sexa precisamente... que ante a indecisión das comunidades autónomas, pois o Estado adopta esa medida." (Goberno central, CISNS e MAP).

Porén, hai ás veces desexo de adoptar acordos, tanto por parte das comunidades autónomas (9 entrevistados) como do Goberno central (8 entrevistados).

P21: "... despois chegábase a acordos, porque... é curioso, a min hai momentos en que ata me sorprendía, ¿non? Que por buscar o consenso ao mellor o catalán cedía bastante para que o estremeño quedara satisfeito e votara por unanimidade, ou o andaluz..." (CA, CS Agricultura).

P63: "Non, o ministerio trata de buscar consenso para o que, con carácter inicial, o que trata é de chamar ás comunidades autónomas, ou conxuntamente ou bilateralmente para resolver os problemas, e que chegue consensuado á conferencia sectorial. Se non chega, pois alí prodúcense opinións diverxentes por razóns técnicas ou afinidades políticas, ¿non? [...] Ao final, os asuntos, como normalmente os propón o Goberno, como dicía ao principio, o problema é a postura da comunidade autónoma. Entón, o que busca o Estado é que, en xeral, haxa consenso, que todo o mundo estea de acordo con esa proposta, ¿non?" (Goberno central, CS Medio Ambiente).

Noutro plano, un grupo de entrevistados fala da participación dos actores movidos polo interese electoral. Isto é, os representantes do Goberno central e das comunidades autónomas acoden á conferencia sectorial para intentar sacar o máximo proveito posible ao debate da conferencia sectorial de cara á celebración das eleccións.

*P25: "Iso si, sobre todo as eleccións autonómicas, pero sobre todo de cara a... ¿cantas noticias xera a Conferencia Sectorial de Agricultura nos medios nacionais? Pois nos medios autonómicos, bastantes. Bastantes. Porque xa se encarga o conselleiro correspondente de dicir: 'E esixínlle á ministra que...'; ¿sabes?" (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P70: "Todas as manobras do Estado adoitan ser manobras puramente de márketing, puramente mediáticas, en realidade non adoita haber substancia de ningún tipo. Simplemente é para, a través dos seus medios de comunicación, enviarlle á súa clientela electoral —e se pode ser con invocacións catastrofistas de que España rompe, etc.—, a unha franxa do electorado que pertence a un partido rival que pode ser sensible a este tipo de mensaxes, enviarlles a idea, ¿non?: 'Nós somos os salvapatrias'. E en educación isto fíxose descaradamente." (CA, CS Educación).*

Outra característica mencionada polos entrevistados, tanto para definir a actitude das administracións autonómicas como a do Goberno central, é o receo respecto á invasión das súas respectivas competencias por parte doutro nivel de goberno. Un total de 8 entrevistados mencionan que as comunidades autónomas tratan de salvagardar a súa autonomía na toma de decisións e na execución das políticas.

*P18: "Pero iso normalmente as comunidades autónomas non queren que o limite o Estado, senón que queren apañarse entre elas." (Goberno central, CISNS).*

*P67: "O único que o ministerio ten que darse conta desa sensibilidade que teñen as comunidades autónomas cando se trata de tocar unha competencia que teñen ou se lles intenta organizar unha competencia que teñen: '¡Oia, oia! Que isto me toca a min; por suposto, coas normas que vostede vaia dicir, pero son os meus orzamentos.'" (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

O Goberno central, segundo os entrevistados, trata de protexer as súas competencias e incluso tende a recentralizar determinadas políticas que xa están transferidas ás comunidades autónomas.

*P4: "Baleiráronse de competencias, pero a Administración central non se resignou a ser un mero xestor de coordinación, senón que apostou porque tendo capacidade financeira ten capacidade de decisión, de influencia, de presenza. Entón, o modelo de conferencias sectoriais non é máis que unha reserva financeira que fai o Estado para repartir cartos para que nós xestionemos as nosas propias competencias, de forma que o ministro ou o ministerio poida seguir exercendo unha función que desde a perspectiva da competencia non lle corresponde." (CA, CPFF).*

Isto valóranlo negativamente os representantes das comunidades autónomas (os 11 representantes que fan unha valoración negativa son representantes autonómicos), sobre todo daquelas comunidades autónomas gobernadas por partidos nacionalistas ou rexionalistas (6 dos 11 entrevistados). Estes manteñen que o Goberno central non acepta perder poder de decisión nin asumir que xa non lle quedan competencias en moitas materias (por exemplo, criticánlle que siga conservando edificios e persoal alí onde xa case non teñen ningunha competencia).

*P51: "Na medida en que cada Administración faga o que ten que facer, as cousas van mellor. Na medida en que unha Administración queira meterse no que ten que facer a outra Administración, temos un problema. Iso é así de claro. O cen por cen dos conflitos que se producen é cando dalgunha maneira che queren dicir como tes que facer algo que non teñen por*



que dicirche como tes que facelo; ou cando ti queres forzar a que fagan non sei que doutra maneira, tamén. Eu creo que esa é a clave. A clave son dúas cousas: unha é que realmente faga falla esa coordinación e esa cooperación, ou que non faga falla. Desde logo, se non fai falla e a Administración central se mete no tema, está facendo unha disfunción de aquí te espero." (CA, CS Medio Ambiente).

P66: "¿Que pasa? Que como nas conferencias de conselleiros a cooperación, a coordinación non é posible, a coordinación a estes niveis... ¿que pasa? ¿Cal foi o fenómeno que se produciu? Produciuse o fenómeno da involución competencial: como o Estado non pode coordinar conferencias que non son súas, ¿que se fai? Faise a volta atrás competencial." (CA, CS Educación).

P70: "O Goberno do Estado, especialmente cando o está en mans dun partido duro, como é o PP, que ao final teñen a vontade de salvagardar e visualizar permanentemente a través dos medios de comunicación a hexemonía do Estado... E, claro, se o Estado é hexemónico, suponse que sabe máis que as comunidades autónomas e que ten máis lexitimidade que as comunidades autónomas á hora de decidir o que ten que decidir. E logo, todo iso, unha certa dose de irresponsabilidade do Estado na medida en que non asume os custos económicos das decisións que poida tomar e, por tanto, non fai máis que complicarlles a vida ás comunidades autónomas e dificultar máis o seu financiamento." (CA, CS Educación).

Por último, un comportamento que se lle atribúe ao Goberno central é a utilización das conferencias sectoriais como órganos lexitimadores das súas políticas.

P6: "Eu creo que os partidos políticos xogan fundamentalmente coas estratexias políticas, e cando hai unha estratexia política en marcha nun intento de acordo do Consello Interterritorial, case case podemos dicir que é un intento de manipulación do Consello Interterritorial para aprobar unha política do Goberno nese momento no poder; 'para que apoién a miña medida, que eu propoño ao Consello, e para que o Consello me santifique, e eu poida enarborar o acordo do Consello Interterritorial...'" (Goberno central, CISNS e MAP).

As valoracións negativas a esta utilización das conferencias sectoriais por parte do Goberno central proceden, de novo, dos representantes das comunidades autónomas, ao pensar que con estas prácticas, o Goberno central converte as conferencias sectoriais en meras cerimoniais, nas que non se adoptan decisións eficientes.

P15: "Porque o que pretende é unha foto política sobre tal ou cal acordo, ou sobre tal ou cal posición do Goberno." (CA, CARCE)

#### 5.6.4 Os partidos políticos nas conferencias sectoriais

Os códigos utilizados para clasificar o contido da entrevista que se refire aos partidos políticos son: partidos políticos (cando falan dos partidos de forma global); partidos estatais (cando se refiren ao PP ou o PSOE) e partidos nacionalistas (os partidos rexionalistas e nacionalistas).

Táboa 5.50: As características dos partidos políticos nas conferencias sectoriais

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>		
			Negativo	Positivo	Ambival
Partidos políticos	8	0	5	3	0
Partidos nacionalistas	18	11	3	6	3
Partidos estatais	5	0	4	1	0

1 Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [FB Non existencia].

2 Descricións non ligadas a unha valoración.

3 Combinación de cada un dos códigos con [FB Negativo]/[FB Positivo]/[FB Ambivalente].

As citas referidas aos partidos políticos considerados de forma global son escasas e as súas valoracións son ambivalentes: 5 entrevistados valoran o seu papel positivamente e 3 negativamente (véxase táboa 5.50). A pesar de seren conscientes da súa necesidade e do seu carácter insubstituíble, algúns entenden que as súas actuacións non son beneficiosas para a cooperación multilateral, porque a intervención dos partidos traslada os conflitos existentes no Parlamento ás conferencias sectoriais.

*P63: "Eu, ao mellor, falo desde unha postura moi técnica e véseme, e poderíase considerar que non son obxectivo, ou negativo. Quero dicirche, normalmente non axudaron, senón que prexudicaron. Pero, claro, os partidos son fundamentais e esenciais. Pero tristemente, e iso é a miña opinión, non son positivo en canto a axudar a crear mecanismos de colaboración interadministrativa adecuados; pois iso é unha realidade." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Porén, outros valoran moi positivamente a súa función dentro das conferencias sectoriais, ao permitir que se expoñan de forma máis clara as diferentes posicións.

*P81: "Si, eu creo que é positivo; porque, vamos ver... cando esa situación [de competición interpartidista] se produce, normalmente é por distintas concepcións. E os partidos serven para articular as concepcións, e é moito máis democrático que se expresen claramente as posturas e que se saiba cales son as alternativas, que non que houbese unha especie de magma e que non souberemos ninguén exactamente que é o que pensa o de enfrente, ¿non? Iso pode ser máis divertido e dar a sensación de máis democracia, pero no fondo é menos democrático." (CA, CS Educación).*

As valoracións negativas están dirixidas, en maior medida (aínda que o número total de entrevistados que se pronuncia ao respecto é moi reducido), aos partidos estatais, e proceden dos representantes das comunidades autónomas. Estes critican a falla de entendemento do PP e do PSOE en materias nas que sería necesario un pacto entre os dous partidos, así como a utilización partidista das conferencias sectoriais.

*P80: "Eu creo que entre eles non se entenderon moi ben, entre os dous partidos nacionais. Eu creo que houbo un excesivo primar políticas moi partidistas e pouco sentido de superalas e buscar o encontro. En materia educativa vese moi claro o feito de que aínda, a pesar de que socialmente está sendo reclamada e institucionalmente algunhas institucións tamén a reclaman, as estruturantes da sociedade, porén, os dous grandes partidos aínda non foron capaces de sentar para decidir cal é a lei de educación que necesitamos." (CA, CS Educación e CS Medio Ambiente).*

En cambio, os partidos nacionalistas non son os peor valorados dentro das conferencias sectoriais. As posicións defendidas polos membros destes partidos nas conferencias sectoriais son diferentes ás do resto dos partidos políticos, segundo describen os entrevistados, ao non ter que someterse á discipli-



na da dirección nacional do partido, polo que adoptan unicamente as decisións que benefician ás súas comunidades autónomas.

*P6: "A dinámica de negociación dun partido nacionalista depende fundamentalmente de como o ataquen a el ou non [se as decisións que se propoñen nas conferencias sectoriais son favorables para as súas comunidades autónomas ou non]." (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P35: "Os canarios, os vascos e os cataláns péganse a un... é case un reflexo da política nacional. É dicir, péganse a quen poden." (CA, CISNS).*

Os partidos nacionalistas tamén serven moitas veces de árbitros entre os partidos estatais ou incluso conseguen introducir posturas propias co apoio de todos os conselleiros nacionalistas.

*P51: "Home, non che vou agachar que entre nós acostumabamos falar: había reunións dos 'non aliñados'. ¿Por que? Pois porque tampouco queríamos entrar nun choque de trens, ¿non? Pero tampouco, precisamente, pola heteroxeneidade. Agora, ¿cal era o matiz dos 'non aliñados'? Pois, se te dá conta, tratábase sempre de partidos rexionalistas ou nacionalistas e, en certa maneira, ás veces, os cataláns [de Esquerda Unida] puñábase coas nosas posicións. Cando estábamos falando de temas competenciais, loxicamente nós o tema competencial témolo moi claro, os canarios téñeno moi claro e os aragoneses co PAR tiñano moi claro. Pero eu diría incluso que os de Baleares tiñan unha sensibilidade autonómica bastante forte; de feito, fixeron un Estatuto moi parecido ao catalán. E, ás veces, no que era o tema competencial, pois atopábase formulacións parecidas ás catalás a pesar de ser de EU. En cambio, logo, o PSOE eu diría que estaba moi constringido en apoiar o Goberno, e o do PP moitas veces era dar leña por dar leña." (CA, CS Medio Ambiente).*

Ese carácter de árbitros entre os dous partidos nacionais é, precisamente, un dos elementos ben valorados polos entrevistados. Ademais, os representantes dos partidos nacionalistas son considerados xente participativa e dinamizadora das conferencias sectoriais, ás que levan moi traballados os temas.

*P39: "Eu vin que, por exemplo, as comunidades autónomas nacionalistas, por exemplo, no seu caso, CiU e, no seu caso, tamén o PNV no País Vasco, a min resúltanme moi positivas no seu traballo, porque creo que cando chegaban ao CISNS tiñan unhas actitudes ás veces moi distintas das que ser acusados en ocasións. Todo o contrario: eu creo que facían un traballo bastante leal, xa que tiñan unha tradición no traballo de xestión sanitaria, tanto no País Vasco como en Cataluña." (CA, CISNS).*

A pesar diso, tamén se recollen nas entrevistas (3 entrevistados) valoracións negativas dos partidos nacionalistas (especialmente do PNV), aos que se lles critica que en ocasións se desentendan das cuestións que afectan de forma xeral a todas as comunidades autónomas no desenvolvemento do Estado das autonomías porque só están preocupados por ampliar e fortalecer o seu autogoberno.

*P25: "É nefasta [a opinión]. A que eu teño é nefasta. Especialmente do PNV, é nefasta. Ao PNV dálle absolutamente igual como funcione o Estado autonómico. Ademais, que canto peor funcione, mellor." (Goberno central, CISNS e MAP).*

Como era predicible, son os representantes das comunidades autónomas os que mellor valoración fan destes partidos, mentres os representantes do Goberno central son os que máis critican o seu carácter insolidario e separatista. As valoracións positivas proceden, sobre todo, de afiliados ao PSOE e dos propios partidos nacionalistas/rexionalistas, mentres que os membros do PP son os que peor valoran os partidos nacionalistas (2 valoracións negativas e ningunha positiva –ver táboa 5.56).

### 5.6.5 A participación de actores do sector nas conferencias sectoriais

Como xa se vía no capítulo 2, nalgunhas conferencias sectoriais está permitida a participación de actores relevantes nun sector e de representantes da Administración local (de feito, dous dos entrevistados pertencen ao Goberno local, como se vía na descrición das familias –véxase capítulo 4). A participación destas persoas é necesaria, segundo 14 entrevistados, para o correcto coñecemento e análise de determinadas materias nas conferencias sectoriais.

*P56: “No caso de Medio Ambiente, hai uns temas moi específicos que teñen un certo status legal ou regulamentario, que é, por exemplo, todo o tema de parques nacionais que teñen establecidos organismos específicos para tratar estas cuestións. E, nalgunhas conferencias sectoriais, cando se tratou de informes sobre biodiversidade, por exemplo, o ministerio invitou a que estivesen presentes representantes da sociedade civil, ONG, especializadas, coordinadoras, sempre digamos dunha forma moi preparada para presentar os seus informes.” (CA, CS Medio Ambiente).*

Se observamos a táboa 5.51, decatámonos da variación na participación nas conferencias sectoriais de actores da sociedade civil ou das administracións locais. A Conferencia Sectorial de Medio Ambiente é a que require, segundo os entrevistados, a participación destes actores con maior frecuencia (8 entrevistados), probablemente pola natureza máis técnica de moitos dos temas tratados nesta conferencia sectorial e a influencia de organismos internacionais para a configuración de políticas de ambiente. Esta tamén parece ser unha característica do CSPI, pois no consello participan representantes da Federación Española de Municipios e Provincias.

**Táboa 5.51: A participación de actores do sector nas conferencias sectoriais**

	Corporatismo
CARCE (4)	0
CISNS (18)	1
CPFF (5)	0
CS Agricultura (20)	1
CS Medio Ambiente (19)	8
CSPI (5)	3
CS Educación (13)	1
MAP (9)	2

### 5.6.6 A personalidade dos actores implicados nas conferencias sectoriais

Un aspecto pouco frecuente nas descrições dos entrevistados (unicamente 6 entrevistados na parte descritiva), pero que, como se analizará no capítulo 6, adquire relevancia á hora da análise causal, é a personalidade dos conselleiros e o ministro. En efecto, cando se considera o conxunto de entrevistados que mencionan este elemento –tanto para describilo como para referirse a parte das relacións causais–, o número ascende a 46. As seguintes citas ilustran a relevancia das características persoais nas relacións de cooperación.

*P8: “Eu creo que o enfoque da conferencia sectorial actual estivo moi mediatizado pola postura adoptada no seu momento polo secretario xeral do ministerio, o señor Moraleda, que nestes momentos é secretario de Estado de comunicacións, e cuxa actuación foi absolutamente despótica, nefasta e antidemocrática.” (CA, CS Agricultura).*



P76: “Iso, de Medio Ambiente, temos non menos de dúas ao ano e houbo un ano que eu creo que tivemos catro. A miña ministra é bastante especial, non sei a referencia doutras entrevistas, pero a ministra Narbona é cooperativa e participativa.” (Goberno central, CS Medio Ambiente).

## 5.7 Outras conferencias sectoriais

**Cadro 5.10: Códigos referidos a outras conferencias sectoriais**

Outras conferencias sectoriais <sup>1</sup>	Referencias a outras conferencias sectoriais que mencione o entrevistado diferentes daquela sobre a que se lle pregunta extensamente.
---	---

<sup>1</sup> [Outras conferencias sectoriais] sempre aparece combinado cos demais códigos empregados nos apartados anteriores.

Os entrevistados fan referencia a outras conferencias sectoriais distintas a aquelas nas que participan ou participaron máis asiduamente e realizan comparacións entre elas.

As conferencias sectoriais –distintas ás propias– ás que os entrevistados outorgan máis relevancia son o CPFF, o CISNS e a Conferencia Sectorial de Agricultura. En cambio, a que é definida como máis problemática, por estar moi ideoloxizada, é a Conferencia Sectorial de Educación. A Conferencia Sectorial de Medio Ambiente mantense nun punto intermedio, dependendo da conferencia sectorial coa que se compare: os entrevistados pertencentes á Conferencia Sectorial de Agricultura consideran que funciona peor, mentres aqueles procedentes da Conferencia Sectorial de Educación pensan que funciona mellor.

Se observamos a táboa 5.52, vemos como as valoracións negativas doutras conferencias sectoriais proceden, sobre todo, dos participantes na Conferencia Sectorial de Agricultura. Isto pode ser o resultado dunha maior tendencia destes entrevistados a sobrevalorar o funcionamento desta conferencia sectorial con respecto ás demais. Pero, se lemos as citas daqueles entrevistados con valoracións positivas do resto das conferencias sectoriais obxecto de análise, descubrimos que estes falan da Conferencia Sectorial de Agricultura como a que mellor funciona en comparación coas conferencias sectoriais nas que participan.

**Táboa 5.52: As valoracións doutras conferencias sectoriais**

	Outras conferencias sectoriais	
	Negativo	Positivo
CARCE (4)	0	0
CISNS (18)	4	1
CPFF (5)	0	0
CS Agricultura (20)	8	0
CS Medio Ambiente (19)	2	4
CSPI (5)	0	0
CS Educación (13)	3	1
MAP (9)	3	0

## 5.8 Outros mecanismos de cooperación

### 5.8.1 Outros mecanismos de cooperación

#### Cadro 5.11: Códigos referidos a outros mecanismos de cooperación

Outros mecanismos de cooperación <sup>1</sup>	Referencias concretas a outros mecanismos de cooperación intergubernamental, como as comisións mixtas, os convenios, etc., tanto de tipo formal como informal.
---	--

<sup>1</sup> [Outras conferencias sectoriais] sempre aparece combinado cos demais códigos empregados nos apartados anteriores.

Son 43 os entrevistados que aluden a outros mecanismos de cooperación e coordinación diferentes das conferencias sectoriais, tanto de tipo multilateral (como a Axencia de Seguridade Alimentaria ou o Consello da Auga), como de tipo bilateral (por exemplo, os convenios de colaboración e as comisións mixtas de transferencias) ou horizontal (os protocolos de colaboración entre comunidades autónomas) –táboa 5.53.

#### Táboa 5.53: A existencia doutros mecanismos de cooperación

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>			Non existencia <sup>4</sup>	Existencia <sup>5</sup>	
			Negativo	Positivo	Ambival.		Negativo	Positivo
Outros mecanismos de cooperación	26	11	4	15	3	1	1	3
Relacións bilaterais	37	24	1	6	0	0	3	7
Relacións horizontais	20	16	1	4	0	0	0	0
Relacións informais	15	13	0	4	0	0	0	0

<sup>1</sup> Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

<sup>2</sup> Descricións non ligadas a unha valoración.

<sup>3</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

<sup>4</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Non existencia].

<sup>5</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

En xeral, as valoracións destes mecanismos de cooperación son positivas, en tanto que contribúen a “engraxar” as relacións entre as diferentes administracións. Entre os que reciben valoracións positivas están as comisións mixtas de transferencias, os programas e plans conxuntos, e os foros. O mellor valorado entre todos é a Rede de Autoridades Medioambientais, mencionado por varios entrevistados.

*P47: “No desenvolvemento rexional era necesario coordinar que as autoridades de Medio Ambiente e as autoridades de xestión de fondos puidésemos traballar xuntos para integrar o ambiente en todas as accións que financian os fondos europeos. Para iso constituíuse un foro de cooperación liderado polo Ministerio de Medio Ambiente, pola Administración xeral do Estado, como secretariado dese foro, para coordinar todas as consellarias de Medio Ambiente e consellarias de Economía e Facenda.” (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Porén, algúns entrevistados destacan algúns aspectos negativos destes mecanismos como, por exemplo, o perigo de duplicidade de tarefas respecto ás desenvolvidas na conferencia sectorial.



P63: "Hai o problema de que, nalgúns ámbitos, as normas sectoriais esixen que eses plans sexan informados por outros órganos nos que participan as comunidades autónomas. Por exemplo, en materia de augas, pois ten que informar o Consello Nacional da Auga; entón, a verdade é que aí hai unha certa duplicidade, porque hai unha conferencia sectorial á que se leva o tema e despois está o Consello Nacional, no que tamén están as comunidades autónomas." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

Tamén valoran negativamente a cooperación existente entre administracións autonómicas e Goberno local, deficiente en moitos sentidos.

P68: "Non existe cooperación entre o local e o autonómico [...], é dicir, que debería existir nestes casos programas de actuación clave aí..." (Goberno central, CSPI).

Todos estes órganos están formalizados e institucionalizados, a diferenza doutro tipo de relacións de carácter informal, tanto horizontais, como bilaterais, ás que, porén, tamén lles outorgan moita relevancia os entrevistados.

P56: "Entón, eu creo que é moi importante distinguir o que serían as relacións políticas, que isto ten un carácter flexible e eu creo que é tanto máis importante que os órganos de coordinación formais, que dalgunha maneira o que teñen que ser é a culminación dunha boa relación política, tanto desde o punto de vista persoal, como político, como de carteiras de temas que compartiran." (CA, CS Medio Ambiente).

En efecto, a maioría das relacións entre comunidades autónomas ou entre Goberno central e unha comunidade autónoma (fóra das comisións mixtas ou convenios de colaboración) dirixense a través de canles informais.

P6: "As comunidades autónomas, por exemplo, cando queren implantar un sistema entre elas, palpan o consenso existente entre directores xerais das mesmas áreas, consultan con outras comunidades autónomas para ver se poden analizar a posibilidade... digamos, a implantación dun sistema común para todos eles, e ver, tratar de implantalo de maneira eficaz. En materia, por exemplo, de contratación administrativa, houbo comunidades autónomas que se puxeron en contacto entre elas [...] Entón, iso que empeza a funcionar cunhas determinadas comunidades autónomas, que se reúnen entre elas e demais, pois despois vano coñecendo outras comunidades autónomas que se van adherindo ao proxecto. E iso normalmente funcionou con mecanismos informais." (Goberno central, CISNS e MAP).

P7: "As relacións que había eran fundamentalmente de carácter persoal, institucional practicamente nada. Pois contactabamos, eu, por exemplo, cando era presidente da Comisión de Agricultura do Parlamento galego, pois tiña relacións, pero xa digo, de tipo persoal e información, tal. Pero moito máis a nivel persoal, tanto co presidente da Comisión de Agricultura do Congreso como do Senado. E aí, practicamente, quedaban nesas, pero eran practicamente persoais." (CA, CS Agricultura).

Estas relacións reciben, principalmente, valoracións positivas en todas as súas formas, xa que serven para facer efectivos acordos que non se levarían a cabo por outras vías.

P1: "Se lles preguntas ás comunidades autónomas, de todas as reunións que se realizan no seu sector, todos recoñecen os representantes das outras e en canto teñen algún problema utilizan esa canle [...] Os programas informáticos que están desenvolvendo comunidades autónomas, pois acostuman ser xenerosas, ofrécenselles aos demais, prodúcese un intercambio bastante

*grande... [...] Isto non queda reflectido, iso funciona ben e iso é unha achega bastante grande.” (Goberno central, CARCE e MAP).*

*P33: “É un papel habitual e eu creo que dá o resultado [as relacións bilaterais]... comò CA. A min, unha conferencia sectorial non me soluciona nada; eu, cando vou discutir o plan de acción, non vou a unha conferencia sectorial, vou discutir primeiro co secretario de Agricultura ou coa ministra e doulle a miña opinión.” (CA, CS Agricultura).*

É relativamente alto o número de entrevistados que menciona a existencia de relacións horizontais (16) alleas ás conferencias sectoriais, a maioría delas de carácter informal. Os obxectivos destas relacións horizontais son, basicamente, tres: solventar problemas que afectan a zonas limítrofes (é precisamente entre estas entre as que se producen máis relacións), solucionar problemas comúns entre comunidades autónomas non limítrofes ou compartir coñecementos entre comunidades autónomas.

*P16: “Cuestións como asistencias, é dicir, resulta que o teu centro de saúde ou o teu hospital está moito máis lonxe que o da CA que tes ao lado... [...] Isto ao final resolviase con reunións periódicas e con boa disposición por parte de todos, non tanto con acordos escritos e con transferencias económicas.” (CA, CISNS).*

*P52: “Facemos comunicacións informais porque ao final, cando uns vamos á nosa CA, os problemas son os mesmos. [...] Cada un vamos tapando os nosos problemas á intemperie, pero, á vez, chamando indiscriminadamente... Aí non se mira se son do PP ou non son do PP, mírase que teñen o mesmo problema ca ti, ¿entendes?” (CA, CS Educación).*

*P62: “Moi, moi eficaces no debate tranquilo de... Nós tivemos aquí, en Galicia, moita xente doutras comunidades autónomas que viñeron estudar conxuntamente con nós proxectos, quizais porque nós levabamos moito tempo de goberno.” (CA, CS Educación).*

As críticas positivas a este tipo de relacións aluden aos bos resultados destas prácticas, que benefician a todas as comunidades autónomas involucradas.

*P30: “Nós tivemos unha experiencia no momento das transferencias, fixemos como un pequeno lobby entre Madrid, Castela-A Mancha, Castela e León e Extremadura para compartir cousas... Funcionaba de marabilla.” (CA, CISNS).*

En cambio, a única valoración negativa refírese á debilidade destes mecanismos e á necesidade de implantar o seu uso de forma máis estendida.

Por último, neste apartado sobre outros mecanismos de cooperación, volvemos sobre as relacións bilaterais entre Goberno central e unha comunidade autónoma. Dos entrevistados, 24 recollen exemplos de relacións bilaterais nas súas citas e manteñen que as relacións bilaterais son necesarias para tratar certos temas.

*P72: “As relacións bilaterais son imprescindibles en temas, por exemplo, a negociación de novas competencias. E, nese sentido,... pero normalmente estes temas non van a unha conferencia sectorial.” (CA, CS Medio Ambiente).*

*P16: “O que non quita para que, cando o presidente da túa CA viña á Moncloa a falar co presidente correspondente, loxicamente a sanidade ía na carpeta. ¿Con que? Pois co que cada CA consideraba oportuno.” (CA, CISNS).*



Polo tanto, sería a propia materia a que determina cando se usan relacións bilaterais e cando hai que recorrer a relacións multilaterais.

*P13: "E para o traballo, o Goberno, no que é a gobernabilidade, ben pois nese traballo móvese case sempre en dous campos. Un no campo bilateral, de entendemento bilateral a administración respectiva coa CA respectiva, tendo en conta o nivel de competencias. Pois non é o mesmo nós, Agricultura, que teñen moitas competencias as comunidades autónomas transferidas, que poida ser Interior, onde hai moi poucas, ou Defensa ou Exterior, onde realmente non ten ningunha, porque son competencias do Estado." (Goberno central e CA, CS Agricultura).*

Pero tamén o poder político das comunidades autónomas, xa que este determina a capacidade de negociación bilateral da comunidade autónoma fronte á Administración central.

*P51: "Non ten a mesma forza Navarra que Cataluña ou a que poida ter Andalucía... Nós sabemos que co ministerio determinados gobernos rexionais teñen unhas situacións de bilateralidade, que non era o noso caso, ¿non?" (CA, CS Medio Ambiente).*

En canto á valoración deste tipo de relacións bilaterais, e como xa viamos en apartados anteriores, esta non é tan negativa como cabería esperar. As críticas negativas van máis dirixidas ao exceso de relacións bilaterais alí onde deberían producirse relacións multilaterais<sup>61</sup>.

*P15: "Eu creo que non hai que demonizar as relacións bilaterais, o que non pode é haber relacións bilaterais naqueles asuntos multilaterais." (CA, CARCE).*

*P45: "A bilateralidade pode solucionar nun momento determinado, digamos, entre comiñas, un problema urxente, pero creo que a bilateralidade non debe substituír nunca a presenza dese mesmo tema no Consello Interterritorial ou na conferencia sectorial correspondente." (CA, CISNS).*

Pero, sempre que non substitúan as relacións multilaterais, as relacións bilaterais son ben valoradas (tanto a súa existencia; 7 entrevistados; como o seu papel: 6 entrevistados), xa que permiten ter en conta os problemas e necesidades de cada territorio, sobre todo no que se refire a aspectos financeiros.

*P31: "Eu creo que son francamente positivos [os acordos bilaterais], porque hai moitas veces en que o Estado fai un plan sen ter en conta cales son as necesidades... [das comunidades autónomas]" (Goberno central e CA, CPFF).*

*P32: "É un mecanismo complementario, independente [as relacións bilaterais]. En ocasións é conveniente que o ministro coñeza de preto a realidade e as demandas dunha CA, e para iso son adecuadas as relacións bilaterais." (Goberno central e CA, CS Agricultura).*

As relacións bilaterais serían, daquela, complementarias ás relacións multilaterais, máis que substitutivas, tal e como afirma un dos entrevistados: "É complementaria e é moi positiva, é dicir, a bilateralidade é necesaria e é inevitable a bilateralidade a todos os niveis..." (P10, Goberno central e comunidade autónoma, CISNS).

61 Especialmente criticado é o caso da ampliación das funcións das conferencias bilaterais Cataluña-Administración central no actual Estatuto de Cataluña.

## 5.8.2 A Conferencia de Presidentes

### Cadro 5.12: Códigos referidos á Conferencia de Presidentes

Conferencia Presidentes<sup>1</sup>      Referencias á Conferencia de Presidentes.

<sup>1</sup> [Outras conferencias sectoriais] sempre aparece combinado cos demais códigos empregados nos apartados anteriores.

Tamén se recolle nas entrevistas a opinión dos entrevistados sobre a Conferencia de Presidentes. O máis salientable son, probablemente, as diferentes valoracións que recibe en canto á súa existencia e ao seu funcionamento. En efecto, valórase de forma moi positiva a súa existencia, ao considerar que é unha iniciativa moi interesante que debería ser posta en marcha desde hai moitos anos (táboa 5.54).

*P23: "Extraordinariamente positiva [a Conferencia de Presidentes]. Xa era hora. Ninguén pode entender que un país coma o noso non tivera estas reunións desde o mesmo momento en que se constituiron as comunidades autónomas." (CA, CISNS).*

Pola contra, o seu funcionamento é valorado de forma moi negativa, pois non chegou a niveis de institucionalización adecuados para asegurar que se tome en serio este mecanismo de cooperación. Tampouco se logran acordos efectivos, nin se promove a existencia dun debate libre de confrontación entre os presidentes involucrados. Trátase máis da realización dunha "foto política" que do desenvolvemento dun foro efectivo no que se adopten decisións reais.

*P63: "Eu creo que é unha moi interesante iniciativa, pero na medida en que non está articulada, cunha periodicidade, cun contido, cuns mecanismos de canalización dos problemas, digamos, convértese nun sitio de discusión política, ¿non?" (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Parece, por tanto, que lle queda moito camiño por percorrer á Conferencia de Presidentes, se se quere dotar da mesma relevancia que teñen mecanismos homólogos noutros países.

Táboa 5.54: A Conferencia de Presidentes

	Total <sup>1</sup>	N <sup>2</sup>	Funcionamento/Papel <sup>3</sup>			Existencia <sup>4</sup>	
			Negativo	Positivo	Ambival	Negativo	Positivo
Conferencia de Presidentes	39	0	22	4	2	1	16

<sup>1</sup> Suma de N + Funcionamento/Papel. Non ten en conta as combinacións de códigos que conteñen [F8 Non existencia].

<sup>2</sup> Descricións non ligadas a unha valoración.

<sup>3</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Negativo]/[F8 Positivo]/[F8 Ambivalente].

<sup>4</sup> Combinación de cada un dos códigos con [F8 Existencia] e [F8 Negativo]/[F8 Positivo].

## 5.8.3 O Senado

### Cadro 5.13: Códigos referidos ao Senado

Senado\*      Comentarios sobre a cámara alta de representación

\* Considera unicamente as citas nas que os códigos non forman parte dunha relación causal.



Dos entrevistados, 10 aluden ao Senado nas súas entrevistas. O máis destacable é, sen dúbida, que todas as referencias a este órgano son negativas: son críticas ao feito de que o Senado non exerce como cámara de representación territorial.

*P11: "O Senado, eu son da opinión, despois da experiencia, que somos un sistema bicameral, pero que ao Senado se lle deu papel... non secundario, terciario ou cuarto... No tema lexislativo, mal, porque o Senado non pinta nada. Porque as modificacións que pode facer o Senado no trámite de lei non son definitivas, pode cambialas logo o Congreso, co que non serve para nada. Ben, serve como cámara de reflexión, de pausa e de... e de cousas desas, pero como poder político para cambiar as cousas que fixo o Congreso... Por exemplo, tería sentido que as leis que afectan ao territorio, ás comunidades autónomas, pois tería sentido que o Senado fose a cámara de lectura definitiva dos proxectos de lei, tería sentido, se é que ten que existir." (CA, CS Agricultura).*

## 5.9 Resumo das principais características das conferencias sectoriais

Á vista dos resultados da análise podemos concluír que os entrevistados teñen unha visión predominantemente positiva do funcionamento e a existencia das conferencias sectoriais. De maneira unánime, practicamente todos os entrevistados consideran positiva a existencia das conferencias sectoriais, aínda que a visión non é tan homoxénea no que respecta ao seu funcionamento. En efecto, o perfil do entrevistado semella influír sobre a súa avaliación das conferencias sectoriais. Por exemplo, os representantes do Goberno central valoran mellor as conferencias sectoriais que os das comunidades autónomas e, dentro destas, os membros das comunidades autónomas forais tenden a facer unha valoración peor cós do resto das comunidades autónomas (de aí que os participantes nas conferencias sectoriais que militan en partidos diferentes do PP e do PSOE valoren tamén peor as conferencias sectoriais). Por último, os entrevistados cun perfil técnico teñen unha opinión máis favorable das conferencias sectoriais.

En canto aos contidos das conferencias sectoriais, a repartición de fondos aparece como o asunto máis tratado nas sesións plenarias, xunto ao debate de normas estatais e, en menor medida, de normativa europea. Tamén teñen certa relevancia nas negociacións das conferencias sectoriais as materias territoriais e o tratamento de problemas que afectan a unha ou máis comunidades autónomas. Aínda que é certo que os entrevistados de todas as conferencias sectoriais destacan a importancia da repartición de fondos nas reunións das conferencias sectoriais, segundo aqueles hai diferenzas entre elas no que se refire aos contidos. Por exemplo, as materias territoriais e as normas comunitarias están presentes en maior medida na Conferencia Sectorial de Agricultura e Medio Ambiente, mentres que o debate de normas estatais aparece mencionado en maior medida polos representantes da Conferencia Sectorial de Educación e do CISNS.

As conferencias sectoriais tamén presentan diferenzas en canto aos niveis de institucionalización, aínda que unha característica é común a todas elas: os órganos de segundo nivel reciben valoracións positivas por unha gran maioría de entrevistados, independentemente da conferencia a sectorial á que pertencen. Outros elementos propios da institucionalización son valorados de forma máis ambigua. Por exemplo, o número de reunións das conferencias sectoriais foi inestable nalgunhas (na Conferencia Sectorial de Educación e na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente), mentres outras CCSS son ben valoradas, precisamente, pola frecuencia das reunións (Conferencia Sectorial de Agricultura e CISNS). Un aspecto que semella especialmente controvertido no que se refire á institucionalización das conferencias sectoriais é o procedemento de decisión. A pesar de que parece haber un consenso entre os entrevistados sobre as ineficiencias do actual sistema (ao ser non acordos non vinculantes, e por tanto

deixar a súa aplicación ao libre albedrío de comunidades autónomas e Goberno central), cren que a flexibilidade deste mecanismo é a única que permite, na práctica, que se logren acordos nas conferencias sectoriais. Aínda que as opinións son contraditorias ao respecto, este parece representar un dos principais problemas na institucionalización das conferencias sectoriais.

Unha das principais características do proceso de negociación é, segundo os entrevistados, a confrontación interpartidista entre os dous grandes partidos estatais. Máis da metade dos entrevistados alude a este fenómeno como unha das principais características das conferencias sectoriais, isto é, a transición ás conferencias sectoriais das loitas partidistas presentes no Congreso, aspecto que valoran moi negativamente. Pero tamén aluden os entrevistados á defensa dos intereses territoriais por parte das comunidades autónomas nas negociacións das conferencias sectoriais. Ambos os aspectos —a confrontación interpartidista e a defensa de intereses territoriais— comparten espazo nas negociacións sectoriais e o predominio dunha sobre outra semella depender do tipo de materia que se trate e da conxuntura política do momento.

Xunto a estas características, os entrevistados describen todo un conxunto de relacións entre os representantes nas conferencias sectoriais de moi diverso tipo. Aínda que recoñecen o predominio das relacións verticais (entre Goberno central e comunidades autónomas) sobre o resto, cobran importancia nas súas declaracións outro tipo de relacións normalmente esquecidas na literatura: as relacións horizontais (entre comunidades autónomas) e as relacións informais. As relacións informais (verticais, horizontais ou bilaterais) son valoradas de forma moi positiva polos entrevistados, pois consideran que facilitan enormemente as negociacións, ao permitir que os actores suavicen as súas posicións nas conferencias. A existencia de relacións horizontais, por outra parte, aparece como unha práctica relativamente habitual entre as comunidades autónomas para solucionar problemas comúns, intercambiar información ou, incluso, formar un bloque común que lles permita presionar o Goberno central nas negociacións das conferencias sectoriais. En canto ás relacións bilaterais, tamén mencionadas polos entrevistados, son ben valoradas, en xeral, por estes. En efecto, as relacións bilaterais semellan cumprir un papel complementario ás relacións multilaterais, que impiden a existencia de bloqueos institucionais. Sempre que non se substitúa o sistema de relacións intergubernamentais por un exceso de bilateralismo, os entrevistados consideran que as relacións bilaterais son necesarias. Por último, no que se refire ao conflito nas conferencias sectoriais, máis da metade dos entrevistados menciona algún momento no que se produciu conflito, principalmente nas relacións entre Goberno central e comunidades autónomas. Este vén asociado, fundamentalmente, á existencia de competición interpartidista, á invasión de competencias por parte do Goberno central ou á defensa dos intereses territoriais por parte das comunidades autónomas.

Finalmente, no que se refire ao papel dos actores nas conferencias sectoriais, moitos entrevistados coinciden en sinalar o Goberno central como o principal actor nas negociacións das conferencias sectoriais. Este é o encargado de impulsar as conferencias sectoriais e ocupa unha posición preferente nas negociacións, o que é valorado negativamente en maior medida que positivamente. En efecto, os entrevistados critican a invasión de competencias por parte do Goberno central alí onde as comunidades autónomas teñen competencias exclusivas. Pero tamén é criticado o labor do Goberno central naquelas áreas nas que a coordinación é insuficiente, pois os entrevistados entenden que está desatendendo as súas funcións.

En canto ás comunidades autónomas, pódense apreciar certas diferenzas entre elas segundo os entrevistados. Cataluña e Andalucía aparecen definidas como as comunidades autónomas máis importantes, mentres o País Vasco é considerado o máis absentista de todas as comunidades autónomas. En xeral, a valoración da participación das comunidades autónomas é valorada positivamente.



te, aínda que se alude á súa falla de interese nas negociacións das conferencias sectoriais como un dos elementos que sería preciso mellorar.

## CADRO RESUMO

### *Valoración das conferencias sectoriais:*

- Os entrevistados posúen unha visión predominantemente positiva do funcionamento e a existencia das conferencias.
- En canto á percepción dos entrevistados sobre a importancia das conferencias sectoriais, un 50% dos que fixeron algunha valoración cualifican as mesmas como importantes, ao contrario do 50% restante. As valoracións negativas definen a conferencia sectorial como un órgano ritual no que non se toman decisións.

### *Sobre o contido das CCSS:*

- As conferencias sectoriais ocúpense principalmente de repartir fondos, do debate de normas de tipo estatal e, en menor medida, de normativa europea.
- O tipo de materias máis citadas son aquelas que tratan problemas ou necesidades de urxente resolución e as de tipo territorial ou sectorial.

### *Sobre a institucionalización das conferencias sectoriais:*

- A valoración dos órganos de segundo nivel é positiva. O carácter técnico destas reunións permite afrontar os problemas lonxe da carga política que predomina nas conferencias sectoriais ou das posicións territoriais, o que facilita enormemente o seu traballo e facilita os acordos.
- No procedemento da toma de decisións predomina a busca de consenso e rara vez se vota. Os acordos non son vinculantes para ningunha das partes. As críticas negativas van dirixidas principalmente ao carácter non vinculante dos acordos. Entre os entrevistados é frecuente a opinión de que a conferencia sectorial non serve para tomar decisións e que, polo tanto, a participación das comunidades autónomas acaba sendo inútil.

### *Sobre o proceso de negociación:*

- Unha das características máis definitorias dos procesos de negociación nas CCSS é a existencia da competición interpartidista (moitos caracterízana como predominante). Tamén é relevante a defensa de intereses territoriais, a alianza partidista e, en menor medida, a influencia da disciplina de partido.
  - As valoracións da competición interpartidista son negativas, ao considerar que se utiliza de forma partidista un órgano –a conferencia sectorial– que precisamente foi creado para illar os temas dos órganos propiamente políticos.
- A maioría dos entrevistados mencionan a existencia de reunións previas ao pleno das conferencias sectoriais. Predominan as reunións previas entre membros do mesmo partido, ben sexa

- entre representantes das comunidades autónomas, entre representantes do Goberno central e dunha comunidade autónoma ou entre representantes de varias comunidades autónomas e do Goberno central, cuxo obxectivo é levar posicións homoxéneas ao pleno das conferencias sectoriais que se correspondan cos intereses do partido central.
- Máis da metade do total de entrevistados mencionan o conflito como parte característica do proceso de negociación (principalmente nas relacións verticais).
  - Os entrevistados valoran positivamente as relacións bilaterais (sempre que non substitúan ás relacións multilaterais). Estes manteñen que as relacións bilaterais cumpren un papel complementario ás relacións multilaterais e permiten que funcione a cooperación, evitando que se chegue a bloqueos institucionais. As relacións bilaterais permiten tratar temas nos que unha comunidade autónoma está especialmente afectada para lograr acordos co resto. O poder político das comunidades autónomas determina a capacidade de negociación bilateral da comunidade autónoma fronte á Administración central.
  - As relacións verticais, entre Goberno central e comunidades autónomas, son as que predominan nas conferencias sectoriais.
  - As relacións horizontais tamén se dan, aínda que é máis difícil coñecer a súa existencia, e son ben valoradas polos entrevistados. As relacións horizontais que se producen están habitualmente asociadas ás reunións de comunidades autónomas do mesmo partido, de comunidades autónomas con intereses comúns sobre unha determinada materia e de comunidades autónomas limítrofes que precisan solucionar algún problema.

### *Sobre os actores participantes nas conferencias sectoriais.*

- Un total de 22 entrevistados atribúelle ao Goberno central a coordinación. Porén, 15 dos entrevistados valoran negativamente tres aspectos da coordinación:
  - A súa insuficiencia, ao non haber coordinación en temas nos que sería imprescindible.
  - A invasión de competencias autonómicas por parte do Goberno central, abusando da súa competencia coordinadora.
  - A súa escasa efectividade, ao seren inútiles os acordos aos que se chega na conferencia sectorial debido á arbitrariedade coa que os aplican as comunidades autónomas, que atenden exclusivamente aos seus criterios.
- Excepto Cataluña e Andalucía, presentes nas citas dos participantes de todas as conferencias sectoriais, o resto de comunidades autónomas varían en importancia, segundo se trate dunha ou outra conferencia sectorial. Madrid, por exemplo, ten particular relevancia na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, o CPFF e o CSPI. País Vasco é mencionado en maior medida no CISNS e na Conferencia Sectorial de Educación. Galicia adquire máis peso na Conferencia Sectorial de Agricultura, xunto a Castela-A Mancha. Por último, tres novas comunidades autónomas son referidas no caso do CSPI: Valencia, Murcia e Canarias, polas súas particularidades nos temas de inmigración.





# 6. OS FACTORES EXPLICATIVOS DA COOPERACIÓN INTERGOBERNAMENTAL





A análise explicativa que se emprende neste apartado procede da exploración da segunda parte do cuestionario, onde se preguntaba aos entrevistados polos factores que impulsan ou dificultan a cooperación nas conferencias sectoriais. A análise desta sección levouse a cabo tamén mediante o uso do paquete Atlas.ti, que permite a creación de supercódigos<sup>62</sup> naqueles casos en que se queira establecer algún tipo de relación entre os códigos vinculados ás citas dos entrevistados. Os supercódigos utilízanse para codificar as citas dos informantes que expresan relacións causais. Para iso establecéronse unha serie de posibles nexos causais (véxase anexo IV) que recollen o sentido da relación entre as variables dependentes –[resultados: acordos] e [coordinación] (véxase capítulo 6)– e os distintos factores mencionados polos entrevistados. Estes nexos causais son: [Promove], [Dificulta], [Afecta], [Non afecta]. Por exemplo, se un entrevistado destaca unha determinada materia como especialmente propensa a facilitar os acordos, o supercódigo resultante é [Materia] [Promove] [Resultados: acordos]. Desta maneira codifícanse as relacións causais expresadas polos entrevistados entre un determinado factor e unha variable dependente, xa sexa a cooperación (principal variable deste estudo), a coordinación ou as variables intermedias (proceso de negociación na conferencia sectorial e funcionamento da conferencia sectorial)<sup>63</sup>.

É importante ter en conta que, ao basear a evidencia empírica en entrevistas en profundidade, a análise sobre os factores explicativos da cooperación realízase, en gran parte, sobre as relacións causais que os entrevistados establecen. Asíumese, polo tanto, que a información proporcionada polos entrevistados é a mellor aproximación ás causas que interveñen na cooperación intergobernamental, aceptando que esta pode estar afectada por nesgos, segundo os diferentes perfís dos entrevistados. Polo tanto, cando ao longo da análise se afirma que un determinado factor afecta á cooperación, significa que son os informantes os que estableceron unha relación causal entre un factor e a cooperación. Non obstante, o

62 A combinación de varios códigos mediante operadores booleanos.

63 Tamén se codifica deste modo calquera relación causal que os informantes sinalan como favorecedores do conflito dentro da conferencia sectorial. Non obstante, o tratamento de todas as relacións causais obtidas na análise é excesivo para os fins propostos neste traballo. O obxectivo é achegar unha explicación suficiente sobre as causas que favorecen a cooperación, sen caer en detalles innecesarios. Por iso, obviáronse algunhas das relacións causais presentes nas entrevistas que quedan fóra da análise.



feito de que haxa máis entrevistados que mencionen un determinado factor non implica necesariamente que ese factor teña máis peso sobre a cooperación que todos os demais, senón unicamente que se pode afirmar con máis certeza que ese factor é importante para explicar a cooperación.

Na seguinte sección (6.1) preséntase unha análise xeral dos principais factores explicativos da cooperación a partir das relacións causais que os entrevistados expresan. Primeiro expóñense os factores que promoven e dificultan os acordos de cooperación, para logo dar conta daqueles que afectan á coordinación. Por último, analízanse os factores que teñen un impacto sobre as “variables intermedias” (isto é, o proceso de negociación na conferencia sectorial e o funcionamento da conferencia sectorial).

Nos apartados 6.2, 6.3 e 6.4 contrástanse as hipóteses exploratorias presentadas no capítulo 3, é dicir, compróbase se a evidencia empírica proporcionada polas entrevistas se axusta ás hipóteses formuladas sobre a variación da cooperación entre conferencias sectoriais, entre comunidades autónomas e ao longo do tempo.

## 6.1 A variación nos niveis de cooperación e coordinación. Unha primeira aproximación

### 6.1.1 A cooperación

Os entrevistados identifican distintos factores para explicar qué facilitan os acordos e qué os dificultan. Se se observan as frecuencias de cada un dos factores mencionados polos informantes, por un lado temos un grupo deles que é cualificado maioritariamente como positivo para a consecución de acordos e que ten que ver ben con aspectos organizativos ou estruturais da conferencia sectorial –como a materia tratada na conferencia ou a existencia de órganos de segundo nivel–, ben coa existencia de subvencións dentro dela. Por outro lado, o grupo de factores sinalados como problemáticos para a cooperación están relacionados con aspectos políticos, principalmente coa confrontación interpartidista –é dicir, a translación ás conferencias sectoriais da confrontación política existente no Congreso–. Un terceiro grupo de factores parece ter efectos ambivalentes sobre a cooperación e está relacionado coa distribución de competencias (aparecen recollidas frecuencias relativamente altas tanto nas relacións causais positivas –factores que favorecen a cooperación– como nas negativas –factores que dificultan a cooperación).

En primeiro lugar, entre os factores que se vinculan positivamente á cooperación (é dicir, que teñen un impacto positivo sobre a consecución dos acordos), os de frecuencia máis alta (mencionados por un maior número de entrevistados) están relacionados coas materias tratadas nas conferencias sectoriais, a pesar de que non todas as materias son presentadas como favorecedoras da cooperación. As materias de carácter técnico e aquelas que implican unha necesidade ou algún tipo de problema<sup>65</sup> son as que conducen con maior frecuencia a acordos (13 entrevistados así o afirman). O código que aparece como [Materia] recolle o número de entrevistados que mencionan que un asunto específico da conferencia, propio do sector (que non pode clasificarse como materia técnica, política ou un problema), favorece a consecución de acordos. O tratamento na conferencia sectorial de normas comunitarias (asuntos relacionados con directivas da Unión Europea) tamén aparece como factor favorecedor da cooperación, pois 8 entrevistados relacionan causalmente este tipo de normas coa existencia de acordos. En cambio, 9 dos informantes relacionan as materias de natureza política con dificultades na consecución de acor-

64 Trátase de materias problemáticas para todas ou parte das comunidades autónomas que precisan ser solucionadas con urxencia (por exemplo, unha enfermidade que está afectando a parte da poboación, un desastre natural, etc.), cuxos custos de non cooperar son altos para a poboación.

dos de cooperación, mentres 12 dos entrevistados mencionan o impacto na consecución dos acordos de certas materias sectoriais, sen indicar a dirección do efecto (positivo ou negativo).

**Táboa<sup>65</sup> 6.1: Os efectos do tipo de materia tratada na conferencia sectorial sobre a cooperación**

Factor	Promove	% *	Dificulta	% *	Afecta	% *	Non afecta	% *
Materia	12	14,6	5	6,1	12	14,6	0	0,0
Materia problema-necesidade	13	15,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Materia técnica	13	15,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Normativo comunitario	8	9,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Normativo estatal	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Materia política	0	0,0	9	11,0	0	0,0	0	0,0
Materia territorial	2	2,4	1	1,2	0	0,0	0	0,0
<b>Total factor materia</b>	<b>37</b>	<b>45,1</b>	<b>15</b>	<b>18,3</b>	<b>12</b>	<b>14,6</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

As características relacionadas co grao de institucionalización das conferencias sectoriais representan o segundo grupo de factores explicativos mencionados con máis frecuencia polos informantes. Isto é resultado da importancia atribuída aos órganos de segundo nivel para explicar a cooperación. En efecto, dos 34 entrevistados que aluden a algún factor positivo relacionado coa institucionalización, 33 refírense explicitamente aos órganos de segundo nivel. A existencia e bo funcionamento de órganos técnicos é, segundo os informantes, un dos factores máis importantes para lograr acordos nas conferencias sectoriais.

**Táboa 6.2: Os efectos da institucionalización sobre a cooperación**

Factor	Promove	% *	Dificulta	% *	Afecta	% *	Non afecta	% *
Procedemento de decisión	2	2,4	3	3,7	0	0,0	1	1,2
Institucionalización	2	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Institucionalización: regulamento	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Órganos de segundo nivel	33	40,2	1	1,2	0	0,0	2	2,4
<b>Total factor institucionalización</b>	<b>34</b>	<b>41,5</b>	<b>5</b>	<b>6,1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>2</b>	<b>2,4</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

Ademais, entre os factores favorecedores da cooperación atópanse os relacionados coas características da negociación entre os distintos actores (25 entrevistados, un 30,5% do total, fai referencia a este tipo de factores). Entre estes menciónanse, principalmente, as relacións informais, cuxo efecto positivo sobre a cooperación é mencionado por 17 entrevistados. Así mesmo, teñen importancia as reunións previas á celebración das conferencias sectoriais entre representantes de comunidades autónomas e Goberno central (case todas elas de carácter informal –véxase capítulo 5).

65 Como nas táboas do apartado anterior, os datos que se presentan nesta sección refírense tamén ao número de entrevistados, non ao número de citas.



**Táboa 6.3: Os efectos das características do proceso sobre a cooperación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Relacións bilaterais	4	4,9	2	2,4	1	1,2	3	3,7
Relacións bilaterais-predominio	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Relacións horizontais	2	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Relacións informais	17	20,7	0	0,0	1	1,2	2	2,4
Reunións previas	8	9,8	0	0,0	3	3,7	1	1,2
Participación orientada á decisión	2	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Voz-non existencia	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
<b>Total factores do proceso</b>	<b>25</b>	<b>30,5</b>	<b>4</b>	<b>4,9</b>	<b>5</b>	<b>6,1</b>	<b>6</b>	<b>7,3</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

Finalmente, a repartición de fondos<sup>66</sup> é considerada un elemento favorecedor da cooperación por 16 entrevistados, un 19,5% da mostra.

**Táboa 6.4: Os efectos da repartición de fondos sobre a cooperación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
A repartición de fondos	16	19,5	1	11,0	2	2,4	1	1,2

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

En segundo lugar, o conxunto de factores que sobresa polos seus efectos negativos, é dicir, que impide o logro de acordos nas conferencias sectoriais, son aqueles elementos de carácter político. Concretamente, a competición interpartidista (un dos elementos que aparecía valorado de forma negativa por un gran número de entrevistados no capítulo 5) é incluída nunha relación causal negativa por 16 entrevistados (19,5%), o que, xunto á disciplina de partido (7 entrevistados), representan os principais factores que os informantes sinalan como prexudiciais para chegar a acordos de cooperación. Ademais, existen outros factores de natureza política que son identificados como influentes na cooperación aínda que non se especifica a dirección dos efectos; por exemplo, a particular conxuntura política<sup>67</sup> ou a relación de forzas<sup>68</sup> entre os representantes da Administración central e as autonómicas. Así mesmo, a vontade política dos participantes nas conferencias sectoriais tamén é sinalada con frecuencia como un dos factores que determinan o éxito da cooperación<sup>69</sup>.

66 Aínda que na parte descritiva analizamos a asignación de fondos nas conferencias sectoriais como parte dos contidos, diferenciamola aquí do tipo de materia tratado, ao consideralo un factor diferenciado nas hipóteses de traballo.

67 Por exemplo, os entrevistados destacan a proximidade ás eleccións ou a crispación política como factores conxunturais que teñen un impacto sobre o funcionamento das conferencias sectoriais.

68 A relación de forzas entre a Administración autonómica e a central depende do poder de negociación de cada Goberno autonómico. Segundo a definición deste factor nas hipóteses, os gobernos autonómicos con maior peso político (por exemplo, aqueles nos que gobernan partidos que dan apoio parlamentario ao Goberno central) terán máis capacidade de negociación bilateral coa Administración central.

69 Enténdese vontade política, en palabras dun entrevistado, como:

P48: "Esta ou non de acordo, pero se vas cunha actitude de dicir: 'vou intentar ver que é o mellor que pode...', pois entón, seguro que vai saír ben, á marxe de que teñas distintos criterios."

**Táboa 6.5: Os efectos dos factores políticos sobre a cooperación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Aliñación partidista	1	1,2	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Relación de forzas	0	0,0	0	0,0	4	4,9	0	0,0
Conxuntura política	0	0,0	2	2,4	8	9,8	0	0,0
Competición interpartidista	0	0,0	16	19,5	2	2,4	0	0,0
Disciplina de partido	0	0,0	7	8,5	0	0,0	0	0,0
Predominio do interese territorial	1	1,2	0	0,0	1	1,2	0	0,0
Partidos nacionalistas	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Vontade política	4	4,9	0	0,0	12	14,6	0	0,0
<b>Total factores políticos</b>	<b>6</b>	<b>7,3</b>	<b>23</b>	<b>28,0</b>	<b>23</b>	<b>28,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

En terceiro lugar, hai un grupo de factores cuxos efectos sobre a cooperación son ambivalentes. Trátase da distribución de competencias entre a Administración central e a autonómica sobre o conxunto de políticas que se tratan nas conferencias sectoriais e dalgunhas características dos actores (aínda que a frecuencia neste último grupo de factores é moi baixa). Nestes factores, a dirección da relación causal non está tan clara como nos casos anteriores, en tanto que, a pesar de ser máis os entrevistados que mencionan estes factores como promotores da cooperación, un número relativamente alto de entrevistados ou ben lles atribúe un impacto negativo sobre a cooperación ou ben non establece o sentido da causalidade.

Respecto á distribución de competencias, trátase dun factor ao que os entrevistados outorgan relevancia á hora de explicar a cooperación, pero a dirección causal non é unívoca. Probablemente, isto é debido a que os entrevistados se están referindo nos seus comentarios a distintas distribucións competenciais que teñen un impacto diferente sobre a cooperación. Así, aínda que prima o número de entrevistados que establece unha relación positiva entre a distribución de competencias e o nivel de cooperación (segundo 9 entrevistados), 2 deles defínenlo como elemento prexudicial e 5 entrevistados establecen unha relación causal entre distribución de competencias e cooperación sen atribuírle ningunha dirección á causalidade.

**Táboa 6.6: Os efectos da distribución de competencias sobre a cooperación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Distribución de competencias	9	11,0	2	2,4	5	6,1	0	0,0

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.



Por último, algúns entrevistados sinalan os propios actores (as comunidades autónomas ou o Goberno central) ou algunhas das súas características como factores explicativos da cooperación. Mentres 10 dos informantes asocian algún destes factores de forma positiva coa cooperación, outros 7 vincúlanos de forma negativa. Aínda que a frecuencia de cada factor mencionado é moi baixa, semella haber certos parecidos entre as características que facilitan a cooperación e entre as que a impiden. Entre as primeiras, estaría a homoxeneidade de intereses entre os diferentes actores; mentres que a diverxencia de intereses, o predominio dos intereses electorais ou as reticencias dos actores a perder a súa autonomía de decisión terían un impacto negativo. Polo tanto, como era de esperar, intereses comúns levarían a maior número de acordos que intereses opostos entre actores.

**Táboa 6.7: O efecto dos actores e as súas características sobre a cooperación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Goberno	3	3,7	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Goberno-Actor principal	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Salvagarda autonomía-Goberno	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
CCAA	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CCAA importantes	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Interese en participar-CCAA	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Interese en chegar a acordos-CCAA	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Intereses homoxéneos	2	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CCAA heteroxeneidade	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Intereses heteroxéneos-CCAA	0	0,0	2	2,4	1	1,2	0	0,0
Salvagarda autonomía-CCAA	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Interese electoral-Predominio	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Intereses heteroxéneos	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Corporativismo	0	0,0	0	0,0	1	1,2	0	0,0
<b>Total factores actores</b>	<b>10</b>	<b>12,2</b>	<b>7</b>	<b>8,5</b>	<b>2</b>	<b>2,4</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

### 6.1.2 A coordinación

O número de entrevistados que achega información sobre os factores influentes na coordinación é moito máis reducido que o daqueles que falan da cooperación, de aí que as frecuencias presentadas para todos os factores sexan baixas<sup>70</sup>.

Como no caso da cooperación, o tipo de materia que se trate na conferencia sectorial é importante para definir cando se logra coordinación e cando non (táboa 6.8). O tratamento de normas europeas destaca como elemento promotor da coordinación.

<sup>70</sup> No deseño do cuestionario, como se viu no capítulo 4, centrámonos principalmente nos factores que explican a cooperación.

**Táboa 6.8: Os efectos do tipo de materia sobre a coordinación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Materia	2	2,4	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Materia política	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Materia problema necesidade	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Normativo comunitario	3	3,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total factores materia</b>	<b>6</b>	<b>7,3</b>	<b>2</b>	<b>2,4</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

Ademais, xoga un papel relevante para impulsar a coordinación, incluso naquelas conferencias sectoriais que non teñen función de coordinación, o propio labor da conferencia sectorial ou doutros mecanismos de cooperación (ben como difusores de prácticas entre comunidades autónomas, ben por medio do seu propio funcionamento), en tanto que se establecen neles as bases para levar a cabo unha actuación coordinada (táboa 6.9). Por exemplo, se nunha conferencia sectorial se chega a un consenso, será máis fácil aceptar no Parlamento unha lei que obligue a todas as comunidades autónomas a actuar homoxeneamente<sup>71</sup>.

**Táboa 6.9: O efecto do funcionamento da conferencia sectorial doutros mecanismos de cooperación sobre a coordinación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Difusión	2	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Conferencia sectorial	3	3,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Outros mecanismos de cooperación	2	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total factores CS</b>	<b>6</b>	<b>7,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

Os factores relacionados coa institucionalización, aínda que predominantemente positivos (órganos de segundo nivel), non se diferencian dos demais en canto a número de mencións, como ocorría no caso da cooperación (táboa 6.10).

**Táboa 6.10: O efecto dos factores relacionados coa institucionalización sobre a coordinación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Non existencia de transparencia informativa	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Órganos de segundo nivel	3	3,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total factores institucionalización</b>	<b>3</b>	<b>3,7</b>	<b>1</b>	<b>1,2</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

<sup>71</sup> Por exemplo, o caso da Conferencia Sectorial de Agricultura, que a pesar de que non ten atribuídas funcións de coordinación, na práctica exerce como tal:

P34: "Normalmente chegamos a un consenso na conferencia sectorial. Porque en teoría, xa digo, cada CA podería aplicalo porque é competente para iso. Unha vez aprobada a regulación comunitaria, as comunidades autónomas teñen competencias exclusivas en agricultura. Entón, moitas veces, é a conferencia sectorial a que establece os criterios de como aplicar esta regulamentación para aplicala igual en todo o territorio."



Como no caso da cooperación, a repartición de fondos tamén ten un efecto positivo sobre a coordinación (táboa 6.11). Son 3 os entrevistados que mencionan o impacto positivo da súa existencia para lograr coordinar as comunidades autónomas, mentres que ningún dos entrevistados fai referencia a ningún tipo de relación negativa.

**Táboa 6.11: O efecto da repartición de fondos sobre a coordinación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Repartición de fondos	3	3,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

Os factores que inflúen de forma negativa na coordinación segundo os informantes son, como ocorrería para a cooperación, os de tipo político. A competición interpartidista, a existencia de interese territorial ou a presenza de partidos nacionalistas son mencionados como factores que dificultan a coordinación (táboa 6.12).

**Táboa 6.12: O efecto dos factores políticos sobre a coordinación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Aliñación partidista	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Interese territorial	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Competición interpartidista	0	0,0	2	2,4	0	0,0	0	0,0
Partidos nacionalistas	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
<b>Total factores políticos</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>6</b>	<b>7,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

En canto á distribución de competencias, aínda que a dirección do seu efecto sobre a coordinación volve ser ambivalente (é dicir, os informantes identifican tanto un efecto positivo como negativo deste factor sobre a coordinación, algo que tamén ocorrería para o caso da cooperación), neste caso hai un maior número de entrevistados que atribúen a este factor un impacto negativo sobre a coordinación que positivo (7 entrevistados destacan as dificultades que implica para a coordinación e 4 mencionan os seus beneficios –táboa 6.13).

**Táboa 6.13: O efecto da distribución de competencias sobre a coordinación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Distribución de competencias	4	4,9	7	8,5	0	0,0	0	0,0
Descentralización	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
<b>Total factores distribución de competencias</b>	<b>4</b>	<b>4,9</b>	<b>7</b>	<b>8,5</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

Por último, as características relacionadas cos actores impiden en maior medida a coordinación que a promoven, segundo os entrevistados. Chama a atención que as comunidades autónomas (o papel que desenvolven nas CCSS) sexan mencionadas como promotoras da coordinación por 3 entrevistados, a pesar de que algunhas das súas características sexan destacadas como prexudiciais para a cooperación, como, por exemplo, a heteroxeneidade entre elas, a salvagarda da súa autonomía ou a heteroxeneidade de intereses.

**Táboa 6.14: O efecto das características dos actores sobre a coordinación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Goberno central-Actor principal	1	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CCAA	3	3,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CCAA heteroxeneidade	1	1,2	2	2,4	0	0,0	0	0,0
Intereses heteroxéneos-CCAA	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
Salvagarda autonomía-CCAA	0	0,0	2	2,4	0	0,0	0	0,0
Participación de actores do sector	0	0,0	1	1,2	0	0,0	0	0,0
<b>Total factores relacionados cos actores</b>	<b>4</b>	<b>4,9</b>	<b>6</b>	<b>7,3</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

### 6.1.3 As variables intermedias da cooperación: proceso de negociación e funcionamento da conferencia sectorial

No capítulo 3 recóllese un conxunto de variables chamadas intermedias da cooperación, cualificadas desa maneira ao atribuírlles un efecto sobre a cooperación: o bo funcionamento das conferencias sectoriais ou o desenvolvemento fluído das negociacións promovería a cooperación. Dese modo, establécese que aqueles factores que afectasen ao funcionamento ou ao proceso de negociación das conferencias sectoriais terán un impacto indirecto sobre os niveis de cooperación. De aí que sexa interesante fixar os factores que inflúen sobre o funcionamento das conferencias sectoriais ou sobre as negociacións producidas no seu interior. Porén, hai que facer certos matices na interpretación dos factores que inflúen nas variables intermedias. Nalgunhas ocasións, un efecto negativo dun factor sobre estas dúas variables non implica a existencia dunha relación causal directa e negativa entre ese factor e a cooperación, porque un mesmo factor pode actuar de forma distinta ao longo do tempo. Por exemplo, un factor pode afectar negativamente sobre o proceso de negociación a curto prazo, pero, pola contra, proporcionar un incentivo positivo aos participantes nas conferencias sectoriais para chegar a un acordo a longo prazo.

#### 6.1.3.1 Os factores que teñen un impacto sobre o proceso de negociación nas conferencias sectoriais

Entre os factores que facilitan as negociacións nas conferencias sectoriais aparecen dous que practicamente non foron mencionados como causas directas polos informantes á hora de explicar a cooperación e a coordinación (de feito, non se mencionan en ningún momento no caso da coordinación). Trátase da personalidade do ministro ou conselleiros, do seu perfil técnico e das relacións informais entre os representantes de distintos niveis da Administración. Por un lado, respecto á personalidade dos representantes, xa sexa da Administración central ou das autonómicas, 26 entrevistados (un 31,7% do total) sinalan que este factor afecta ao proceso de negociación na conferencia sectorial. As citas destes informantes poñen de manifesto que cando a personalidade do ministro (principalmente deste) ou dos representantes autonómicos é dialogante, aberta, a negociación intergubernamental transcorre sen ningún problema. Por outro lado, un dos aspectos que, en maior medida, os informantes identifican como un factor que facilita a negociación na conferencia sectorial son as relacións informais entre os representantes das distintas administracións (20 entrevistados, un 24,4%). Ademais, o tipo de perfil dos representantes é sinalado polos entrevistados como un factor importan-



te que afecta ao desenvolvemento das negociacións na conferencia. En definitiva, semella, por tanto, que para que as negociacións sexan conducidas sen conflitos, as características individuais dos actores e as relacións informais que manteñan entre eles son fundamentais. Finalmente, os factores relacionados coa institucionalización, en concreto os órganos de segundo nivel, son identificados polos entrevistados como un dos factores que impulsan as negociacións dentro das conferencias sectoriais.

**Táboa 6.15: Os factores que favorecen o proceso de negociación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Personalidade do ministro/conselleiro	0	0	0	0,0	26	31,7	0	0,0
Perfil técnico	0	0	0	0,0	6	7,3	0	0,0
Relacións informais	20	24,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Institucionalización: regulamento	2	2,4	0	0,0	0	0,0	4	4,9
Órganos de segundo nivel	11	13,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

Entre os factores que dificultan o proceso de negociación na conferencia sectorial destacan, como así ocorría coa cooperación e a coordinación, os de carácter político (13 entrevistados sinalan que a competición interpartidista dificulta a negociación). Ademais, a conxuntura política desempeña, no caso das negociacións, o mesmo papel que na cooperación (14 entrevistados din que esta afecta ás negociacións). Ao contrario que na cooperación, a existencia de repartición de fondos na conferencia sectorial é identificada polos informantes como un factor que fundamentalmente dificulta o desenvolvemento das negociacións na conferencia (19 entrevistados atribúenlle un efecto negativo, mentres que 3 entrevistados o identifican como un factor que facilita a negociación). Sobre certas materias tratadas na conferencia sectorial, os informantes sinalan que teñen un efecto negativo no desenvolvemento da negociación, principalmente as de tipo territorial e as sectoriais.

**Táboa 6.16: Os factores que dificultan o proceso de negociación**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Competición interpartidista	0	0	13	15,9	6	7,3	6	7,3
Conxuntura	0	0	0	0,0	14	17,1	0	0,0
Repartición de fondos	3	3,7	19	13,4	2	2,4	0	0
Materia sectorial	0	0	4	4,9	0	0	0	0
Materia: territorial	0	0	4	4,9	0	0	0	0

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

### 6.1.3.2 Os factores que teñen un impacto sobre o funcionamento das conferencias sectoriais

Como no caso do proceso de negociación, o factor que sobresaie por riba dos demais na explicación do funcionamento das conferencias sectoriais é a personalidade do ministro ou conselleiros (20 entrevistados sinalan que este factor afecta o funcionamento das conferencias sectoriais). O segundo factor en importancia na mellora do funcionamento das conferencias sectoriais é o tratamento de normas comunitarias (9 dos entrevistados mencionan o tratamento de normas europeas como factor positivo). O mesmo número de entrevistados fai referencia aos órganos de segundo nivel como ele-

mento que favorece o funcionamento das conferencias sectoriais. Ademais, a repartición de fondos é identificado polos informantes como outro factor positivo, aínda que con frecuencias moi baixas.

**Táboa 6.17: Os factores que promoven o funcionamento das conferencias sectoriais**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Personalidade ministro ou conselleiros	0	0	0	0	20	24,4	0	0
Normativo comunitario	9	11,0	0	0	0	0	0	0
Órganos de segundo nivel	9	11,0	0	0	1	1,2	1	1,2
Repartición de fondos	3	3,7	0	0	0	0	0	0

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

En canto aos factores negativos para o funcionamento da conferencia sectorial, a competición interpartidista ocupa o principal lugar (14 entrevistados falan dos problemas que implica para o bo funcionamento das conferencias sectoriais).

**Táboa 6.18: Os factores que dificultan o funcionamento das conferencias sectoriais**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Competición interpartidista	0	0,0	14	17,1	0	0,0	5	6,1

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

Por último, a existencia dun regulamento das conferencias sectoriais non ten un impacto relevante no seu funcionamento, segundo as afirmacións de 11 entrevistados. En cambio, si parece ter relevancia a conxuntura política ou a distribución de competencias (aínda que a dirección dos efectos non é clara).

**Táboa 6.19: Os factores que afectan ao funcionamento das conferencias sectoriais**

Factor	Promove	%*	Dificulta	%*	Afecta	%*	Non afecta	%*
Institucionalización: regulamento	0	0,0	0	0,0	1	1,2	11	13,4
Conxuntura	0	0,0	0	0,0	19	23,2	0	0,0
Distribución de competencias	4	4,9	3	3,7	4	4,9	0	0,0

\* Porcentaxe sobre o número total de entrevistados.

#### 6.1.4 Os factores relevantes

No cadro 6.1 aparecen resumidos os principais factores explicativos clasificados segundo a dirección dos efectos sobre as variables dependentes. Tal e como se observa, hai un alto grao de coincidencia tanto nos factores que afectan a cada unha das variables dependentes como na dirección que os entrevistados lles outorgan. En efecto, os factores que promoven ou dificultan a cooperación, a coordinación, a negociación na conferencia sectorial ou o seu funcionamento coinciden en parte.

Se analizamos os resultados de forma conxunta para todas as variables dependentes e segundo a dirección do efecto dos factores explicativos, obsérvase o seguinte. En primeiro lugar, segundo os entrevistados, os factores que teñen un impacto positivo sobre un maior número de variables dependentes teñen que ver con aspectos estruturais ou organizativos da conferencia sectorial, como a existencia de órganos de segundo nivel ou o tipo de materia que se discute. A institucionalización dos órganos de segundo nivel é relevante para todas as variables dependentes (menos para o funciona-



mento das conferencias sectoriais), aínda que cunha intensidade diferente, se atendemos ao número de entrevistados que cita este elemento: mentres 33 entrevistados sinalan a importancia deste factor para favorecer a cooperación, 11 asumen que impulsa as negociacións e unicamente 3 pensan que promove a coordinación. A importancia dos órganos de segundo nivel é, polo tanto, especialmente relevante para chegar a acordos<sup>72</sup>.

O tipo de materia que se discute nas reunións parece fundamental para impulsar tanto a cooperación como a coordinación ou o funcionamento. As materias técnicas e aquelas relacionadas con problemas ou necesidades son as que favorecen en maior medida a produción de acordos nas conferencias sectoriais. En cambio, o tratamento de normas europeas fomenta a coordinación e o funcionamento destes órganos.

Outros factores explicativos cun impacto positivo en máis dunha variable dependente son a repartición de fondos e as relacións informais. Por un lado, as relacións informais entre os representantes da Administración autonómica e os da Administración central (chamadas, comidas, encontros non formais, etc.) son sinaladas polos informantes como favorecedoras da consecución dos acordos e como impulsoras da negociación nas conferencias sectoriais. Por outro lado, a existencia de repartición de subvencións na conferencia sectorial ten un impacto positivo sobre a cooperación, a coordinación e o funcionamento deste órgano. Para o proceso de negociación, en cambio, o efecto da repartición de fondos é negativo. Isto pode indicar que as negociacións se complicarían enormemente cando a repartición de fondos entra a formar parte da orde do día, debido a que o interese de todos os representantes é obter o maior financiamento posible. Porén, isto (como xa se adiantaba no capítulo 5) non impide que se chegue a acordos en moitas ocasións (19 entrevistados, de feito, establecen unha relación causal positiva entre repartición de fondos e cooperación), pois os representantes preferirán recibir fondos a non recibilos, aínda que non sexa a cantidade desexada. Os efectos da distribución de competencias sobre as variables dependentes son incertos: máis entrevistados consideran que promove a cooperación e o funcionamento, mentres que un maior número deles o ve prexudicial para a coordinación.

En segundo lugar, os factores relacionados cun impacto negativo sobre un maior número de variables dependentes son os de tipo político. En concreto, a competición interpartidista<sup>73</sup> é o único factor no que case a metade da mostra coincide sobre o seu efecto negativo: 36 entrevistados, un 43,9% da mostra, establecen unha relación causal entre a existencia de competición interpartidista e peores resultados en calquera das variables dependentes: na cooperación, na coordinación, na negociación na conferencia sectorial e no seu funcionamento. Ademais, se temos en conta aqueles entrevistados que valoran negativamente a competición interpartidista (tanto o seu papel como a súa existencia), o número increméntase ata 43 (o 52,4% da mostra).

En terceiro lugar, os factores cun efecto sobre as relacións intergubernamentais cuxa dirección non é concretada polos informantes teñen que ver con elementos de tipo circunstancial como a existencia de vontade política, a conxuntura política, a relación de forzas entre os representantes autonómicos e os da Administración central que interveñen na conferencia sectorial ou a personalidade do ministro ou dos conselleiros autonómicos que asisten.

72 Ademais, se sumamos o número de entrevistados que fai unha valoración positiva da existencia e o funcionamento dos órganos de segundo nivel co daqueles que o consideran un factor explicativo, o número elévase a 49, é dicir, un 59,8% da mostra.

73 A competición interpartidista é a translación á conferencia sectorial da confrontación política existente no Congreso, que deriva na formación de bloques de comunidades autónomas da mesma cor política enfrontadas entre si.

En definitiva, existe un conxunto de factores que inflúen negativamente sobre a cooperación, a coordinación, a negociación na conferencia sectorial e o seu funcionamento e que son principalmente de tipo político (fundamentalmente a competición interpartidista). En cambio, existe máis variabilidade no que se refire aos factores positivos, en función da variable dependente á que se preste atención.



**Cadro 6.1: Cadro resumo dos factores relevantes na explicación das variables dependentes**

VARIABLES DEPENDENTES	VARIABLES EXPLICATIVAS				
	DIRECCIÓN DOS FACTORES QUE AFECTAN				FACTORES QUE NON AFECTAN
	Indefinido <sup>1</sup>	Positivo	Negativo	Ambivalente	Sen efecto <sup>2</sup>
Cooperación	Materia sectorial Factores políticos (conxuntura política-vontade política-relación forzas) Características do proceso	Materia (problema-necesidade, técnica e normativo comunitario) Institucionalización (órganos segundo nivel)  (relacións informais) Repartición de fondos	Factores políticos (competición interpartidista)	Distribución competencias (nesgo positivo) Características dos actores	
Coordinación	Interacción repetida dos  sectorial Institucionalización (órganos segundo nivel)	Materia (normativo comunitario) (competición interpartidista) actores dentro da conferencia  Repartición de fondos	Factores políticos competencias Características dos actores	Distribución de  (nesgo negativo)	
Negociación	ministros ou conselleiros Factores políticos (conxuntura política) Institucionalización (órganos segundo nivel)	Apertura, flexibilidade dos Factores políticos Características do proceso (relacións informais)	(competición interpartidista) Materia (territorial)	Repartición de fondos (nesgo negativo)	Institucionalización regulamento
Funcionamento	Factores políticos (conxuntura política) Distribución de competencias	Apertura, flexibilidade dos ministros ou conselleiros Materia (normativo comunitario) Repartición de fondos	Factores políticos (competición interpartidista)		Institucionalización regulamento

<sup>1</sup> Trátase de factores que teñen un impacto sobre as variables dependentes, pero a dirección dos efectos dependen do valor concreto que adopte o factor.

<sup>2</sup> Unicamente se recollen os factores que os entrevistados mencionan explicitamente como non influentes sobre as variables dependentes.

## 6.2 A explicación da variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais

No capítulo 3 establecéronse unha serie de hipóteses exploratorias sobre os factores que explican a variabilidade dos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais, entre comunidades autónomas ou ao longo do tempo. Trataremos, neste e nos seguintes apartados, de observar se as hipóteses se axustan á información proporcionada polos entrevistados.

Antes de comezar a análise dos factores que explican a variabilidade da cooperación entre conferencias sectoriais, faise preciso, en primeiro lugar, fixar como se mide a variable dependente. A cooperación nas diferentes conferencias sectoriais é avaliada en función de dous tipos de indicadores: por unha parte, os datos proporcionados polo MAP, referentes ao número de acordos producidos nas conferencias sectoriais<sup>74</sup> e á media de acordos acadados en cada reunión; por outra parte, empréganse as valoracións proporcionadas polos entrevistados sobre o funcionamento das conferencias sectoriais, a súa existencia e a súa importancia (valoracións positivas e negativas no seu conxunto –aptd. 6.1.1). Estes datos preséntanse na táboa 6.20 e a partir deles establécese a variabilidade no grao de cooperación entre conferencias sectoriais, que constitúe a variable dependente.

**Táboa 6.20: A variabilidade nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais**

Conferencia sectorial	Número de acordos (2001-2007 <sup>1</sup> )	Media de acordos por reunión (2001-2007 <sup>1</sup> )	Valoracións positivas dos entrevistados	Valoracións negativas dos entrevistados
Conferencia Sectorial de Agricultura e Desenvolvemento Rural	103	3,4	16	4
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	13	1,4	16	6
Conferencia Sectorial de Educación	5	0,8	4	7
Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	40	2,7	13	5

<sup>1</sup> Non hai información dispoñible entre os anos 2003 e 2005.

<sup>2</sup> Aínda que hai datos dispoñibles para o período 1981-2007, unicamente se teñen en conta os anos 2001, 2002, 2006 e 2007, para calcular a media.

FONTE: MAP, 2001-2008.

Tal e como se adiantaba no capítulo 5, a Conferencia Sectorial de Agricultura é a que presenta mellores resultados no que se refire á cooperación. É aquela na que se acada maior número de acordos entre o período 2001-2007 (103 acordos) e ten unha media de 3 acordos por reunión. Ademais, é a conferencia sectorial que menos valoracións negativas recibe por parte dos entrevistados, mentres que ocupa o primeiro lugar, coa de Medio Ambiente, nas valoracións positivas. A Conferencia Sectorial de Agricultura é, por tanto, aquela na que máis se coopera (case triplica o número de acordos do CISNS, o segundo en importancia en canto a número de acordos).

<sup>74</sup> Os datos do MAP son incompletos no que se refire ao número de acordos acadados, pois unicamente está contabilizado o número de acordos para os anos 2001 e 2002. Non hai información sobre os anos 2003 a 2005 e os datos que se achegan aquí sobre os anos 2006 e 2007 proceden da lectura e da interpretación das actas das conferencias sectoriais. Enténdese que se produciron acordos cando nas actas se especifica directamente que se trata dun acordo ou cando se establece que se aprobou algún asunto. O datos son, por tanto, aproximativos.



En canto ás demais conferencias sectoriais, hai diferenzas no que respecta aos acordos acadados e ás valoracións dos entrevistados. A Conferencia Sectorial de Educación é a única que recibe máis valoracións negativas que positivas, e é aquela que conta con menor número de acordos entre 2001 e 2007<sup>75</sup>, cunha media de acordos por reunión moi inferior á do resto das conferencias sectoriais. Por tanto, a Conferencia Sectorial de Educación é aquela na que menos se coopera.

Nun lugar intermedio están a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente e o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde. Semella que o CISNS, con 40 acordos no período 2001-2007, sexa máis efectivo que a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (a media de acordos en cada unha das reunións do consello é de practicamente 3), a pesar de que hai máis entrevistados que valoran positivamente a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente que o CISNS. Pola contra, aínda que a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente é ben valorada por máis entrevistados e recibiu un impulso do número de reunións a partir do ano 2000 (véxase capítulo 2), o número de acordos que se aproban neste órgano nos anos 2001-2007 é relativamente baixo (13 acordos). Tendo en conta estas consideracións, na seguinte figura sitúanse as diferentes conferencias sectoriais segundo o seu nivel de cooperación: a Conferencia Sectorial de Agricultura no extremo dereito (máis cooperación) e a de Educación no extremo esquerdo (menos cooperación); as outras dúas ocupan un lugar intermedio.

**Figura 6.1: A variabilidade nos niveis de cooperación das conferencias sectoriais**



*FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2007*

Unha vez establecida a variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais, analízanse a continuación os factores que explican a variabilidade nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais.

O estudo das hipóteses producírase en dous planos. Por un lado, analizarase se a evidencia empírica corrobora a dirección do efecto de cada factor sobre a cooperación, é dicir, se a relación é positiva (promove a cooperación) ou negativa (dificúltaa). Por outro lado, examínase se as diferenzas observables nos niveis de cooperación entre as catro conferencias sectoriais que forman parte deste estudo se explican por unha desigual presenza entre elas dos factores explicativos.

Os datos que se utilizan para validar as hipóteses proveñen de diferentes fontes: por un lado, os datos do MAP sobre conferencias sectoriais (e outros datos cualificados como "obxectivos", porque non proveñen das entrevistas); por outro lado, as relacións causais establecidas polos propios entrevistados (codificadas tal e como se explicou máis arriba) e a información proporcionada pola análise descritiva do capítulo 5. Na análise, úsase de forma complementaria cada unha destas fontes, sempre que estean dispoñibles, en dúas fases. Nunha primeira, trátase de observar se hai indicios da existencia dunha relación entre os factores mencionados e o grao de cooperación, mediante os datos pro-

<sup>75</sup> A incógnita sobre o número de acordos entre os anos 2003 e 2005 supón unha dificultade importante á avaliación da cooperación nas conferencias sectoriais. Porén, asumimos que a proporción dos acordos permaneceu igual neses anos.

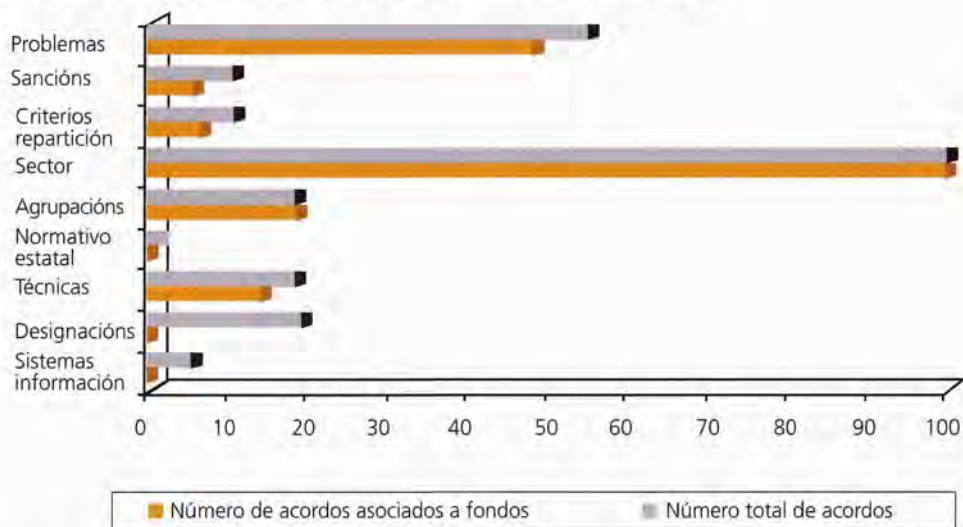
porcionados polo MAP (e esa información máis "obxectiva"). Nunha segunda fase, contrástase ese primeiro achegamento coa información procedente das entrevistas (tanto as relacións causais como os elementos máis descritivos)<sup>76</sup>.

### 6.2.1 A repartición de fondos

Segundo as hipóteses establecidas no capítulo 3, a variación na cooperación entre conferencias sectoriais está relacionada con cinco grandes factores. O primeiro é a existencia de repartición de fondos na conferencia sectorial, é dicir, a vinculación dos acordos á transferencia de subvencións por parte da Administración central. O argumento é que cantos máis fondos se repartan nunha conferencia, máis cooperación se producirá, xa que as transferencias crean incentivos para que os gobernos autonómicos e o Goberno central cheguen a un acordo. As comunidades autónomas sempre preferirán máis financiamento a menos; e o Goberno central, aínda consciente do custo que supón un incremento do gasto, conta cun incentivo positivo porque a repartición de fondos lle permite condicionar a actuación das comunidades autónomas (ao vincular o cofinanciamento ao desenvolvemento das políticas nas que está interesado).

O gráfico 6.1 mostra o número de acordos vinculados a fondos sobre o total de acordos en cada unha das materias tratadas nas conferencias sectoriais (no período 2001-2007). Os datos reflicten que na maioría das materias os acordos están ligados á repartición de fondos, o que apoia a tese da probabilidade de que o feito de que as administracións cheguen a un acordo é maior cando hai subvencións. Se a relación entre repartición de fondos e cooperación é positiva, cabe esperar maior cooperación naquelas conferencias sectoriais nas que se dá repartición de fondos.

Gráfico 6.1: O número de acordos asociados a fondos por materias<sup>77</sup>



<sup>76</sup> Como xa se comentou ao principio desta sección, hai que ter en conta que a análise das entrevistas non permite coñecer canto inflúe un determinado factor sobre o nivel de cooperación, en tanto que o número de entrevistados que aluda a este non equivale ao seu impacto sobre a cooperación (un maior número de entrevistados citando un factor non implica maior peso explicativo dese factor respecto do resto dos factores), senón que só é indicativo de maior certeza en canto aos seus efectos sobre a cooperación.

<sup>77</sup> As materias incluídas neste gráfico aparecen definidas con detalle no aptdo. 6.2.5.



Os datos do MAP (táboa 6.21) ilustran que a variación no peso da repartición de fondos entre conferencias sectoriais corresponde con variacións nos niveis de cooperación. O sector de agricultura, pesca e alimentación é aquel onde se territorializan máis subvencións (despois do de traballo e asuntos sociais) e tamén onde se dan os maiores niveis de cooperación (na Conferencia Sectorial de Agricultura). En cambio, no sector onde a porcentaxe de subvencións territorializadas parece non ter peso –sector da educación– é onde o órgano de coordinación intergubernamental exhibe o nivel relativo máis baixo de cooperación.

**Táboa 6.21: A territorialización das subvencións por medio das conferencias sectoriais**

Sector <sup>2</sup>	2001 %*	2002 %*	2003 %*	2004 <sup>1</sup> N.º liñas
Traballo e asuntos sociais	75,91	78,76	79,09	28
Agricultura, pesca e alimentación	16,70	15,94	16,18	22
Economía	4,63	2,86	2,31	0
Medio ambiente	1,44	1,22	1,28	1
Interior	0,97	0,93	0,87	0
Sanidade e consumo	0,35	0,3	0,28	8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>64</b>

\* Porcentaxe de fondos que recibe o sector sobre o total das subvencións territorializadas.

<sup>1</sup> Para o ano 2004 non hai información sobre a porcentaxe de fondos que recibe cada sector. O dato refírese ao número de liñas de subvención dos orzamentos das que se recibe fondos en cada ministerio.

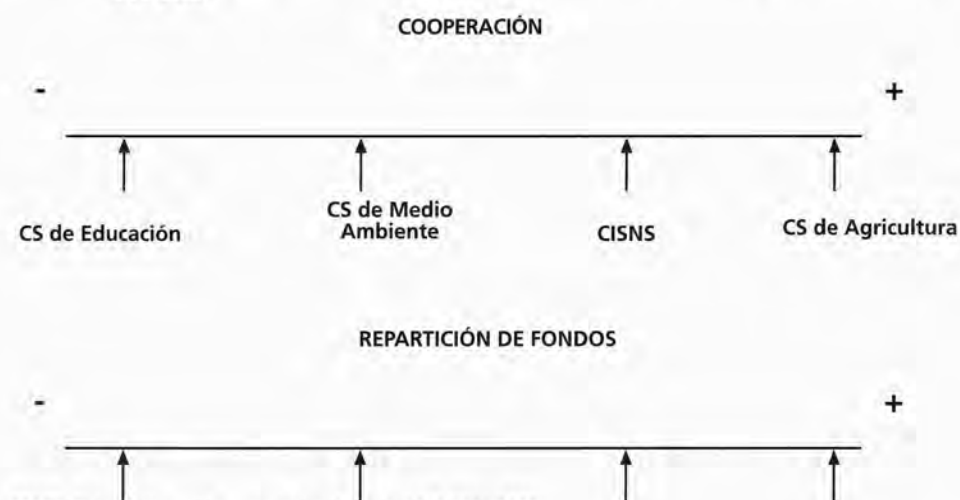
<sup>2</sup> A ausencia de información sobre a porcentaxe exacta destinada a educación nestes datos indica que as cantidades son moi baixas.

FONTE: MAP, 2001-2004.

Existe, por tanto, certa correspondencia entre o volume de fondos que se reparten na conferencia sectorial e o grao de cooperación: dáse máis cooperación alí onde se reparten máis fondos (Conferencia Sectorial de Agricultura). A relación cúmprese para os valores extremos<sup>78</sup>. Os valores máis altos e máis baixos da repartición de fondos correspóndense cos valores extremos da distribución da cooperación. Isto vese con máis claridade na figura 6.2, onde se compara o nivel de cooperación nas diferentes conferencias sectoriais coa cantidade de subvencións que se territorializa en cada unha delas.

78 A Conferencia Sectorial de Medio Ambiente recibiu máis fondos que o CISNS, sen que iso se traduce en niveis de cooperación máis altos na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Por outro lado, o número de acordos asociados á repartición de fondos no CISNS non chegan ao 30% do total de acordos, fronte ao 84% da Conferencia Sectorial de Agricultura (MAP, 2001-2004). É posible que a repartición de fondos non sexa tan explicativa dos niveis de cooperación destas dúas conferencias sectoriais que sobre o resto, porque teñen máis peso outros factores, algo que, non obstante, non se pode verificar a través dunha análise bivariada.

Figura 6.2: O nivel de cooperación e as subvencións territorializadas en conferencia sectorial



FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2007.

Na táboa 6.22 preséntase o número de entrevistados que cita a existencia de repartición de fondos nas conferencias sectoriais (retomando os datos do capítulo 5 e agrupando por pertenza a unha conferencia sectorial). Atendendo a esta táboa, extráese unha descrición moi similar da distribución dos fondos en cada conferencia sectorial á que se mostra cos datos do MAP. Os entrevistados da Conferencia Sectorial de Agricultura son os que máis mencionan a existencia de fondos (pois 14 entrevistados citan a existencia de subvencións e ningún dos membros desta conferencia afirma que non existen), seguida pola de Medio Ambiente, o CISNS e a Conferencia Sectorial de Educación. Os datos reflicten certos cambios respecto da figura 6.2, pois o CISNS é o órgano no que a frecuencia de entrevistados que alude á repartición de fondos é menor que na Conferencia Sectorial de Educación<sup>79</sup>.

Táboa 6.22: A repartición de fondos nas diferentes conferencias sectoriais

	Repartición de fondos					
	N	% *	Acordos	% *	Non existencia	% *
Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	7	38,3	0	0	3	16,7
Conferencia Sectorial de Agricultura	14	70,0	3	15	0	0,0
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	13	68,4	2	10,5	4	21,1
Conferencia Sectorial de Educación	7	53,8	2	15,4	6	46,2

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

79 Non obstante, hai que ter en conta que 6 entrevistados da Conferencia Sectorial de Educación mencionan que non existe repartición de fondos na conferencia, o que matiza a relevancia das subvencións neste órgano.



En canto aos efectos que os entrevistados atribúen á repartición de fondos sobre a cooperación, recollidos na táboa 6.23, son, como xa se comentou na sección 6.1, predominantemente positivos. Porén, hai variacións en canto ao número de entrevistados que establece unha relación causal entre repartición de fondos e cooperación, dependendo da conferencia sectorial á que pertencen. Así, case un 40% dos representantes da Conferencia Sectorial de Educación mencionan este factor, fronte ao 20, 17 e 10% dos membros da Conferencia Sectorial de Agricultura, o Consello Interterritorial e a Conferencia Sectorial de Educación, respectivamente. Semella que, precisamente alí onde se distribúen menos fondos (a Conferencia Sectorial de Educación), os informantes son máis propensos a valorar os efectos positivos da repartición de fondos sobre a cooperación.

**Táboa 6.23: O efecto da repartición de fondos sobre a cooperación**

	Repartición de fondos							
	Promove	%*	Dificulta	%*	Non afecta	%*	Afecta	%*
Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	3	16,7	0	0	0	0	0	0
Conferencia Sectorial de Agricultura	4	20,0	1	5	0	0	1	5
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	2	10,5	0	0	1	5,3	0	0
Conferencia Sectorial de Educación	5	38,5	0	0	0	0	0	0

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

A pesar de que algúns dos entrevistados manifestan que a repartición de fondos dificulta o proceso de negociación e favorece o conflito<sup>80</sup>. Así, as negociacións son moi difíciles cando se trata de debater sobre a repartición de fondos, en tanto que todas as comunidades autónomas tratarán de obter a maior cantidade de fondos posible.

P2: "As que máis custan son as decisións que maior implicación económica teñen. Canta maior implicación económica ten a decisión, pois máis dificultades en chegar a acordos, claro." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

P34: "Claro, loxicamente, pois todo o mundo, cando lle afecta máis á súa CA, acostuma ser máis belixerante. Pasa o mesmo cos propios fondos. Se fas unha modulación das axudas, as comunidades autónomas loitan porque os cartos recadados na súa CA queden na súa CA (as que achegan). Aquelas que, como teñen poucas axudas, pois non lles vai tocar nada, o que queren é que se reparta con outros criterios, ¿eh? Entón, estas negociacións son as máis complicadas, as que afectan a varias comunidades autónomas e hai que repartir e poñer uns criterios; pero, vaia, esta é a función da conferencia sectorial, establecer os criterios de repartición." (Goberno central, CS Agricultura).

P60: "Os acordos máis difíciles eran os económicos, sempre. É dicir, a repartición, a distribución de... os criterios de distribución das subvencións, de parques nacionais, da investimentos forestais... Porque era onde máis cartos había. Despois, onde había menos cartos, había menos discusión." (CA, CS Medio Ambiente).

<sup>80</sup> Son 16 os entrevistados que mencionan que a repartición de fondos xera conflito nas negociacións na conferencia sectorial.

P41: "Mira, por exemplo, eu o que vexo é que é máis difícil chegar a acordos (polo que eu vin) cando hai moitos cartos polo medio. (CA, CISNS).

Porén, finalmente predomina o interese en recibir fondos, xa que, aínda que o acordo final non convenza os representantes das comunidades autónomas, é a única vía para recibilos. Polo tanto, a tendencia final será a cooperar, porque as comunidades autónomas sempre preferirán incrementar o seu financiamento a non facelo. Esta é a idea que transmiten os membros da Conferencia Sectorial de Agricultura.

P14: "Máis complicado é o tema dos cartos. Pero, curiosamente, aí é máis fácil. Cando na conferencia sectorial se discute a distribución dun fondo de actuación, o que sexa, dá igual, o medio ambiente, o tema incendios, o que sexa, sempre que hai cartos polo medio, o acordo é moito máis fácil de conseguir. É moito máis fácil de conseguir. E entón, as conferencias sectoriais si serven aí para decidir que programas, ou que en determinados programas a CA recibirá, para aplicar ese programa, tanta cantidade de diñeiro." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

P34: "[Sobre o impacto das materias económicas nos acordos] Non, máis difícil [chegar a un acordo]; o que pasa é que se chega... ao final chégase máis fácil pola conveniencia de ter que aplicar as cousas." (Goberno central, CS Agricultura).

P34: "Habitualmente, nas conferencias sectoriais un dos puntos máis importantes é a distribución territorial de fondos e sempre chegamos a un consenso relativamente en todo. Non sei se porque, dalgunha maneira... sempre chegamos a un consenso porque se non, non poderíamos repartir os cartos..." (Goberno central, CS Agricultura).

Pero, ademais, outro elemento ligado á repartición de fondos que contribúe a facilitar a adopción de acordos dentro das conferencias sectoriais é que as negociacións sobre a repartición de fondos se produzan principalmente nos órganos de segundo nivel, polo que as decisións están practicamente pactadas cando chegan ás conferencias sectoriais.

P17: "Hai unha parte moi sinxela de aprobar e que acostuma figurar en case todas as conferencias sectoriais, e que é a repartición de fondos, e iso non implica normalmente ningún problema: previamente debatérono os directores xerais ou os secretarios técnicos, co que pasa aprobado. Sen máis." (CA, CS Agricultura).

P34: "Habitualmente, nas conferencias sectoriais, un dos puntos máis importantes é a distribución territorial de fondos e sempre chegamos a un consenso relativamente en todo. Non sei se porque, dalgunha maneira... sempre chegamos a un consenso porque, se non, non poderíamos repartir os cartos, pero sempre acabamos chegando a un acordo. Practicamente, a miña experiencia é que non chega case nunca a discusión á conferencia sectorial, é dicir, que a aproba a comisión sectorial." (Goberno central, CS Agricultura).

Unha maneira de favorecer o acordo entre as partes é negociar ao mesmo tempo varios paquetes vinculados a subvencións. Ao negociar varias medidas dun mesmo paquete, as comunidades autónomas que perden nalgún dos programas son compensadas con máis fondos noutras partidas. O resultado é que non existen gobernos autonómicos perdedores netos. A ausencia de perdedores netos que se opoñan ao acordo fai que a cooperación sexa máis probable.

P14: "Desenvolvemento Rural pode ter dentro desa epígrafe axudas que teñen que ver coa potenciación do mundo rural na que se inclúen a instalación de agricultores novos, axudas á formación das mulleres do campo, infraestruturas, arranxar camiños, que poden ir desde facer campos de fútbol ata unha casa da cultura; todo iso forma parte do desenvolvemento rural na perspectiva europea: é o desenvolvemento global diso. Non só agricultura, senón o medio. Nesas pro-



gramas que encobren subprogramas, se ti os discutes globalmente, é moito máis fácil chegar a un acordo. Porque un pode dicir: 'Oes, eu, Galicia, eu, que teño tantos camiños rurais, o que me dades para camiños rurais é unha merda, con perdón'. Ao tempo, igual é porque hai poucos cartos na CE ou porque o ministerio pensa que aínda está peor Murcia, poño por caso. Porén, pode dicir: 'Niso vaiche pouco, non te preocupes, o próximo ano recuperámolo, pero este ano, onde me sobran máis cartos é en... en instalación de agricultores novos. Pois levas máis cartos disto e o próximo ano, aí hai...'. Entón eu non sei agora, pero fíxose, é dicir, fíxose buscar en paquetes, ás veces moi grandes —en Medio Ambiente tamén se fai iso—, paquetes grandes, e de aí buscas un equilibrio no que todo o mundo queda en parte un pouco en desacordo e na outra parte de acordo, e é máis fácil a componenda. Se dás así unha partida orzamentaria concretiña, concretiña..., o acordo pode ser imposible." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

Os argumentos que brindan os entrevistados pertencentes á Conferencia Sectorial de Medio Ambiente para explicar a relación positiva entre repartición de fondos e a cooperación repítese: a pesar das dificultades nas negociacións, os acordos son máis fáciles cando hai repartición de fondos, pois moitas veces os criterios de repartición xa se estableceron con anterioridade e, polo tanto, non hai apenas discusión nas conferencias sectoriais.

P60: "E despois, polo que che digo, ao final todo o mundo sabe que hai que repartir X e que se hai un acordo nos criterios, que é a discusión máis difícil, pois despois xa é máis mecánico. Sabes que a Galicia lle toca o 9%, a Andalucía tócalle un pouco máis, o 13 ou o 14; e a Castela-A Mancha pois un pouco menos... En fin, hai uns criterios, ao final, admitidos por todos e, se non saes desa pauta, pois non hai conflito. O problema é se xa unha vez que están eses criterios admitidos, alguén di: 'Oia, agora voulle regalar a este non sei que'." (CA, CS Medio Ambiente).

E, ademais, as comunidades autónomas teñen claros incentivos para cooperar, ao conseguir financiamento dos acordos. De feito, 3 entrevistados pertencentes á Conferencia Sectorial de Medio Ambiente destacan a importancia das subvencións para incentivar as comunidades autónomas tanto a participar nas reunións como a chegar a acordos.

P57: "Incentiva o económico, claramente: se conseguen cartos, pois están máis motivadas que se non os conseguen." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

P76: "Dous elementos [incentivan ás comunidades autónomas a cooperar co Goberno]: un, que haxa cartos extra, dos orzamentos xerais do Estado, que se distribúan na conferencia. [...] Sempre que as comunidades autónomas se acheguen a uns cartos máis, ben, claro... é un aliante." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

P67: "Pois mira, o que máis incentiva son as pesetas, de verdade. Cando hai repartición de cartos, todo o mundo acode, á parte dos outros intereses lóxicos. Pero así, puro e duro, cando hai repartición económica non adoita faltar ninguén, porque a competencia en si mesma tena a CA, no facer, tena a CA. Logo, cando queren encontrar colaboración no Estado, sempre é máis de tipo económico que doutra forma." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

Os argumentos son moi similares no caso do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde. Os 2 informantes que destacan a relevancia da asignación de fondos no consello para chegar a acordos volven facer fincapé sobre os incentivos positivos que xeran sobre as comunidades autónomas.

P12: "O tema da repartición económica, que son temas delicados porque cada CA quererá máis cartos, acéptase bastante ben, o que chama a atención. E hai tamén bastante nivel de consenso." (Goberno central, CISNS).

P25: "O que máis beneficia [a cooperación] claramente é que haxa cartos para cooperar, e que os cartos os poña o Estado. Todas as comunidades autónomas están encantadas cando o Estado crea un fondo e pon 1.000 millóns e iso non lles supón redución de ingresos por outro lado. Ese é o factor importante." (Goberno central, CISNS e MAP).

Cando non existe repartición de fondos, en cambio, os incentivos das comunidades autónomas para cooperar diminúen, porque son moito máis resistentes a que o Goberno central interfira nas súas competencias cando este non se implica no seu conфинanciamento.

P16: "Porén, agora a maioría dos plans que se están levando non teñen apartado económico, co cal as comunidades autónomas no uso das súas facultades resistense a que alguén lles diga o que teñen que facer, que previamente non pactaron entre elas e que previamente non reciben un euro por iso. Iso é un pouco o que dicíamos antes, ¿non? O consenso conséguese por empatía, por afinidade, por traballo, pero, home, se axudas tamén economicamente a que se faga determinada cousa, pois, home, axuda un pouco, ¿non? Entón, agora mesmo dá a sensación de que non hai parte económica, non hai traballo previo e non hai busca de consenso, co que é difícil." (CA, CISNS).

Volve mencionar, ademais, un destes entrevistados, o feito de que os criterios en función dos que hai que repartir estean xa decididos antes das reunións das conferencias sectoriais.

P12: "Vou ser así de claro: fácil é o acordo cando hai repartición de cartos. Hai pouca discusión. Análizanse os criterios polos que se reparte..." (Goberno central, CISNS).

Por último, os entrevistados da Conferencia Sectorial de Educación que sinalan unha relación positiva entre a existencia de fondos e a cooperación basean tamén esta relación nos incentivos que supón para as comunidades autónomas a posibilidade de recibir fondos.

P54: "Cando di: 'Isto ten que levar unha memoria económica'. Entón estamos todos de acordo; calquera lei ou calquera norma que levan memoria económica, todos estamos de acordo en que debe levar memoria económica. Nin neste caso aos da oposición se lles ocorre dicir: 'Non, eu creo que non fai falla'. [...] Normalmente, cando se trata de cartos, todo o mundo quere cartos." (CA, CS Educación).

P64: "Un sempre pode ver que lle interesaría máis un criterio ou outro, pero ao final hai que chegar a un acordo e a suma é 0. Quero dicir, entre todos teñen que poñerse de acordo, porque eses cartos en moitos casos téñenos... e antes non os tiñan. Ou tiñanos e a axuda permítilles realizar actividades igual non idénticas, pero semellantes... Quero dicir, que son fondos estatais e realmente cando se reparten subvencións non é tan difícil poñerse de acordo." (Goberno central, CS Educación).

P82: "Ben, cando hai cartos... A ver, ao que ninguén está disposto é a non acordar un criterio. Quero dicir, logo dirán: 'É insuficiente, dá máis...'; pero aí normalmente, sabes que se chegará ao acordo, que haberá un acordo." (Goberno central e CA, CS Educación).

Recapitulando, semella desprenderse destas citas que, a pesar das dificultades que implica a repartición de fondos sobre as negociacións<sup>81</sup>, os incentivos positivos á cooperación que xera a repartición de fondos superan estas dificultades, pois as comunidades autónomas sempre prefiren recibir cartos,

81 De novo hai que recordar que algúns dos entrevistados establecen unha relación causal negativa entre repartición de fondos e proceso de negociación (a existencia de fondos dificulta o desenvolvemento do proceso de negociación); mentres, outros vinculan repartimento de fondos a conflitos. Isto reforza a idea de que as negociacións son difíciles, aínda que se chegue finalmente a acordos.



aínda que non sexan as cantidades esperadas, a non recibilos. No balance final, teñen máis en conta a posibilidade de recibir fondos que calquera outro aspecto, de aí que finalmente se acaden acordos. Os informantes do MAP, corroboran estas ideas.

P49: "Home, afecta á cooperación [a repartición de fondos], pero curiosamente no tema da repartición de fondos, creo que se chegou a acordos en case todas, non houbo desacordos. Sobre todo en canto o Estado achegou e o que tiñan que dicir as comunidades autónomas era poñerse de acordo nunha pequena porcentaxe... Noutros temas, digamos, non se puido chegar a un acordo. Aquí, ante unha posibilidade de ter ou non ter unha determinada cuantía económica, chegouse a acordos." (Goberno central, MAP).

P1: "Esperan [as comunidades autónomas] que a cooperación só se resolva nese sentido, é dicir, 'se me dáis algo eu veño cooperar'" (Goberno central, CARCE e MAP).

P5: "Si [as comunidades autónomas están máis interesadas en participar], incluso máis cando hai financiamento que co tema dos continxentes, pero tamén. É dicir, todo aquilo que se concreta moi inmediateamente, a CA ten, é dicir, interésalle, e normalmente ten a alguén competente para iso [...] E, por tanto [as comunidades autónomas], cando se trata de discutir fondos europeos, ou de dicir cantos fondos europeos van a que ou de decidir en función de que criterios se van gastar os fondos europeos, implicanse máis na decisión." (Goberno central, CARCE e MAP).

P28: "Agora moitos conselleiros autonómicos: 'Vamos á Conferencia Sectorial, porque, claro, como se reparten os fondos, pois temos que ir e opinar.'" (Goberno central, MAP).

Ademais, en moitas ocasións as decisións sobre os criterios de territorialización dos fondos xa foron tomados con anterioridade, ben polos órganos de segundo nivel, ben en pasadas reunións das conferencias sectoriais, o que facilita enormemente o traballo nas conferencias sectoriais e a adopción de acordos.

P49: "Hai outros, como é a repartición de fondos, que unha vez establecidos os criterios, hai acordos fáciles de adoptar, ¿non? E unha vez se adoptaron un ano, os anos seguintes as variacións son mínimas." (Goberno central, MAP).

No caso dos incentivos do Goberno central, 6 dos entrevistados ratifican parte das hipóteses establecidas no capítulo 3. Segundo estes, a existencia de fondos nas conferencias sectoriais constituiría unha ferramenta do Goberno central para influír na actuación das comunidades autónomas sobre as políticas que o Goberno central financia ou, cando menos, establecer actuacións cohesionadas entre as diferentes comunidades autónomas.

P4: "Nos orzamentos de 2006 había 6 millóns de euros, previstos nos orzamentos xerais do Estado, como transferencias ás comunidades autónomas a expensas da repartición nas conferencias sectoriais, que significa que chegan alí. Madrid ten unha idea respecto de que hai que facer unha política e dáche os cartos para que ti fagas esa política que el pensa, e, polo tanto, determinando as túas competencias. Eles pensan... ou a súa perspectiva é que se non teñen cartos non van ser capaces de facer esa coordinación e, consecuentemente, hai unha reserva de cartos. Eses cartos non son máis que o financiamento das nosas competencias que o Estado reserva para si para dárnolo despois, mediante un mecanismo no que teoricamente nos tutela." (CA, CPFF).

P6: "E, ademais, é que con respecto ás subvencións o Tribunal Constitucional púxose un pouco duro, porque nun primeiro momento as subvencións eran practicamente... intentaban ser un mecanismo de financiamento teledirixido polo Goberno correspondente cara a, digamos, os

*problemas que lle podían afectar ao propio Goberno e que podían ser máis de natureza política que técnica.” (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P11: “A CA podía establecer unha taxa e financiar a recollida de cadáveres e todas esas cousas, ¿non? Pero o ministerio non a financiaba, porque era unha norma que non aceptaba. E entón, claro, todos pasamos polo aro. [...] En que se ti non adoptabas a taxa, o ministerio non poñía nin un euro e se ti adoptabas o seguro, pois poñía o 50% do financiamento.” (CA, CS Agricultura).*

*P64: “A ver, se o Estado non promove, na execución non ten competencias. Quero dicir, se o Estado quere que haxa, que se aborde desta maneira, ou que haxa profesorado de apoio, profesores de acompañamento, teno que facer vía fomento.” (Goberno central, CS Educación).*

*P70: “O Estado non ten competencias en cultura, aínda que, como ten cartos, ao final acaba tendo moitas competencias, máis competencias en cultura que os que non teñen cartos.” (CA, CS Educación).*

### Conclusiones

Os datos apuntan que existe unha relación entre a repartición de fondos e os niveis de cooperación nas conferencias sectoriais. Se tomamos como referencia as variables obxectivas<sup>82</sup> –a porcentaxe de subvencións territorializadas nas conferencias sectoriais– vese que a relación entre estas e os niveis de cooperación nas conferencias sectoriais funciona ben para os niveis extremos, niveis altos e baixos de repartición de fondos. A Conferencia Sectorial de Agricultura é a que máis subvencións territorializadas recibe de todas e, en cambio, na Conferencia Sectorial de Educación a territorialización de subvencións apenas ten relevancia.

Por outro lado, os datos das entrevistas reflicten unha correlación positiva entre o número de entrevistados que menciona a existencia de repartición de fondos na conferencia sectorial e os niveis de cooperación nese órgano. Os representantes pertencentes á Conferencia Sectorial de Agricultura son os que aluden un maior número de veces á repartición de fondos ao describir o funcionamento da conferencia, mentres que é na Conferencia Sectorial de Educación e no CISNS onde a evidencia sobre a existencia de repartición de subvencións é menor. Por último, as declaracións dos informantes referidas aos efectos das subvencións sobre a cooperación mostran que a relación causal positiva entre repartición de fondos e cooperación se produce un maior número de veces entre os representantes da Conferencia Sectorial de Educación. Este é un resultado que non se corresponde coas predicións formuladas nas hipóteses. Na Conferencia Sectorial de Educación é onde menos importancia teñen os fondos; en cambio, son os representantes deste órgano os que manifestan un maior número de veces que os fondos promoven a cooperación. Unha posible explicación a este resultado é que a percepción dos entrevistados da relación entre repartición de fondos e cooperación non é lineal (cantos máis fondos se repartan, máis entrevistados identificarán o efecto dos fondos sobre a cooperación), senón que ten forma de U. É dicir, a percepción intensifícase en contextos onde a repartición de fondos ten un valor extremo (ou ben valores moi altos, alí onde a repartición de fondos teña moito peso, ou ben valores moi baixos). Tanto nun extremo como no outro, os fondos adquiren moita visibilidade para os representantes. No primeiro escenario, isto é, a Conferencia Sectorial de Agricultura, a visibilidade ten unha natureza acumulativa (é dicir, proviría do gran volume de fondos xestionados nesta conferencia). No segundo escenario, a Conferencia Sectorial de Educación, a visibilidade proviría da excep-

82 As variables obxectivas son aquelas que non están baseadas na información proporcionada polas entrevistas, senón que proviñen doutras fontes, principalmente do MAP.



cionalidade que supón a repartición de fondos. É dicir, se a repartición de subvencións é pequena, cando se vinculen fondos ás materias tratadas, estes adquiren moita visibilidade para os representantes. Isto podería explicar que moitos dos representantes desta conferencia mencionen a relación entre a repartición de fondos e os seus efectos sobre a consecución de acordos de cooperación.

### 6.2.2 A distribución de competencias

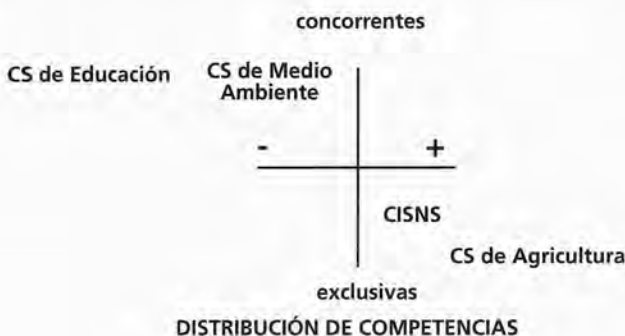
Nas hipóteses establecíase que naquelas conferencias sectoriais nas que as administracións fosen interdependentes nas súas competencias, habería máis cooperación que naquelas nas que as comunidades autónomas ou o Goberno central teñen competencias exclusivas. Neste último escenario, a Administración que ostente a competencia de forma exclusiva non terá incentivos para chegar a acordos co resto polos custos en termos de autonomía de decisión que supón a participación doutros actores na decisión. Polo tanto, se se atende ao cadro 6.2, onde se presenta a distribución de competencias para Goberno central e comunidades autónomas nas CCSS obxecto de estudo, cabería esperar máis cooperación nas conferencias sectoriais de Medio Ambiente e Educación que na Conferencia Sectorial de Agricultura e no Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

**Cadro 6.2: A configuración das competencias nas conferencias sectoriais**

Conferencia sectorial	Competencias	
	Goberno central	CCAA
CS de Agricultura		Exclusiva
CISNS	Coordinación da sanidade	Desenvolvemento e xestión
CS de Educación	De bases	Desenvolvemento e xestión
CS Medio Ambiente	De bases	Desenvolvemento e xestión

Non obstante, na figura 6.3, onde se clasifican as conferencias segundo as dimensións de cooperación e distribución de competencias, móstrase que as conferencias sectoriais onde algunha das administracións ten unha competencia exclusiva son aquelas nas que hai máis cooperación. Esta asociación entre distribución de competencias e cooperación é xustamente a oposta á que cabería esperar segundo as hipóteses.

**Figura 6.3: A relación entre a distribución de competencias e a cooperación**



FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2007.

Unha análise máis detallada da distribución de competencias na Conferencia Sectorial de Agricultura e no CISNS indica que, na práctica, o grao de interdependencia das administracións no exercicio das súas competencias sobre agricultura e sanidade é maior do que cabe supoñer segundo a distribución competencial presentada no cadro 6.2. Por unha parte, no ámbito da agricultura, aínda que as comunidades autónomas teñen competencia exclusiva, a chave nas relacións con Europa tena a Administración central. Isto xera interdependencias entre as administracións ao ter que adoptar unha posición común no Consello de Europa ou ben aplicar as directivas europeas. No caso do CISNS, o Goberno central non pode exercer a función de coordinación da sanidade sen a participación das propias comunidades autónomas, é dicir, non pode exercer a coordinación de forma illada.

Outro posible argumento para explicar o desaxuste entre os niveis de cooperación e a distribución de competencias é a relación entre a distribución de competencias e o conflito. Segundo este argumento, cabería esperar que o conflito interadministrativo sexa maior na Conferencia Sectorial de Educación e na de Medio Ambiente, o que explicaría os menores niveis de cooperación nestas dúas conferencias sectoriais. Porén, se se atende ao número de impugnacións (entendidas estas como o número de recursos ante o Tribunal Constitucional) presentadas polo Goberno e as comunidades autónomas en cada un destes sectores, é no ámbito da agricultura onde máis conflito competencial houbo (táboa 6.24). Pola contra, no campo da sanidade e o consumo, o número de impugnacións é moito menor (63). Polo tanto, isto corrobora os resultados do capítulo 2, onde se pon de manifesto que máis conflito non está asociado a baixos niveis de cooperación.

**Táboa 6.24: Número de impugnacións en cada un dos sectores (1980-2006)**

	Sanidade e consumo	Agricultura, pesca e alimentación	Educación e ciencia	Medio ambiente
CCAA vs. Goberno central	34	111	59	90
Goberno central vs. CCAA	29	42	21	22
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>153</b>	<b>80</b>	<b>112</b>

FONTES: MAP, 2007.

A distribución de competencias non é un dos factores máis mencionados polos entrevistados para explicar a variación nos niveis de cooperación: unicamente 16 entrevistados fan alusión aos efectos da distribución de competencias sobre a cooperación<sup>83</sup>. Ademais, aínda que son máis os entrevistados en establecer unha relación causal positiva entre unha particular configuración das competencias e a cooperación, outros 5 entrevistados poñen de manifesto que existe tal relación, sen fixar a relación da causalidade (táboa 6.25). Isto pode deberse a que baixo o código “distribución de competencias” se recolleu calquera forma de repartición de responsabilidades entre as administracións, e cada unha delas pode ter efectos opostos sobre a cooperación (tal e como se formulou nas hipóteses). Analízase a continuación a distribución das relacións causais establecidas polos entrevistados, segundo a conferencia sectorial á que estes pertencen.

83 O código [Distribución de competencias] non foi descrito no capítulo 5, ao non haber citas descritivas sobre este aspecto. Codificáronse con este código todas aquelas citas que aluden a unha determinada configuración das competencias entre diferentes administracións, de calquera que sexa o tipo. Enténdese que o significado das relacións causais que establecen os entrevistados é o seguinte: a distribución de competencias que rexe no sector obxecto da conferencia ten un efecto sobre o nivel de cooperación nesa conferencia.



Táboa 6.25: O efecto da distribución de competencias sobre a cooperación

	Distribución de competencias							
	Promove		Difículta		Afecta		Non afecta	
	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*
CISNS (18)	1	5,6	0	0,0	2	11,1	0	0,0
CS Agricultura (20)	0	0,0	1	5,0	0	0,0	0	0,0
CS Medio Ambiente (19)	2	10,5	1	5,3	0	0,0	0	0,0
CS Educación (13)	4	30,8	0	0,0	1	7,7	0	0,0

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

Entre aqueles entrevistados que relacionan maiores niveis de cooperación cunha particular distribución de competencias, 4 pertencen á Conferencia Sectorial de Educación. Estes entrevistados pensan que a distribución de competencias no sector da educación (no que o Goberno central pon as bases, mentres as comunidades autónomas son as encargadas do desenvolvemento legislativo e da xestión dos servizos) incentiva as administracións a cooperar. En efecto, o Goberno central ten que ter en conta que as comunidades autónomas van ser as que desenvolvan os regulamentos e xestionen os servizos e, á súa vez, as comunidades autónomas deberán prestar atención ás normas que quere implantar o Goberno central. Habería, por tanto, unha relación entre a interdependencia entre administracións e a maior propensión a cooperar entre elas.

*P64: "Quero dicir, á hora de... neste ámbito de educación, pero en case todos, é que non pode facer nada o Estado se non conta coas comunidades, que son as que basicamente teñen competencia de desenvolvemento legislativo e de execución, na maioría das cousas, ¿non? Entón, de aí parte que, se non hai uns acordos, se non se leva todo por peso, pois entón non se avanza, claro. Para min é básico e eu creo que iso este ministerio si o ten moi claro, ¿eh? Que o Estado ten as competencias que ten, entón pois o que ten que funcionar é todo moi en colaboración coas comunidades autónomas, claro."* (Goberno central, CS Educación).

*P58: "Porque teñen que chegar a acordos sobre a capacidade normativa do Estado, nalgúns casos, e noutros casos teñen que chegar a acordos sobre a distribución dos recursos; é que non hai máis remedio, esta é a clave do Estado composto. Non, non se coopera por... filantropía, coopérase porque son administracións... son Estados compostos, as competencias son nalgúns casos compartidas ou concorrentes e... hai que colaborar."* (Goberno central, CS Educación).

O mesmo argumento é empregado polos dous membros da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente que ligan a configuración das competencias en ambiente coa maior tendencia a chegar a acordos.

*P56: "... non estamos nunha estrutura na que poidamos poñer fronteiras aos temas ambientais e sociais. E, polo tanto, moitas veces ves moitos resultados nas políticas que cada Goberno poida ter, na posibilidade de incidir nas directivas europeas que ao final son as que van incidir, ¿non? Porque aprobar un regulamento, unha lexislación autonómica que terá que respectar igualmente as directivas europeas, non te podes lamentar dicindo: 'Non puiden facer nada' [...] Eu creo que o mesmo, que a dispoñibilidade que teña no Goberno central correspondente de entender que non poderá implementar políticas ambientais ou sociais se non conta cos axentes sobre o territorio, por un principio de solidariedade, que o ten que facer a través das comunidades autónomas. Entón, ou opta por un modelo de interferencia permanente e de invasión*

*competencial, ou ten que optar polo modelo da cooperación e da colaboración.” (CA, CS Medio Ambiente).*

Noutros casos, o argumento dos entrevistados da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente ten un carácter máis xeral e non se refire explicitamente á distribución de competencias de cada conferencia sectorial, senón á propia configuración do sistema político español.

*P63: “O que incentiva a cooperar é que estamos nun Estado autonómico, ¿non? Entón eu creo que, á marxe da discusión política, [...] non hai ministerio nin hai CA que non saiba que ese é o día a día. Entón, se ti te abstraes da discusión política e te centras nas necesidades que tes día a día, é que non cabe outra opción. Ten que poñerse a traballar e a colaborar porque vivimos nun Estado autonómico por definición.” (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Outro dos incentivos para cooperar para as partes, derivado dunha particular distribución de competencias e mencionado polos entrevistados, é a visión conxunta dos problemas, isto é, a percepción de que teñen problemas comúns que poden ser solucionados dunha maneira similar. Isto, por exemplo, ocorría cando existía o “territorio Insalud” ao mesmo tempo que algunhas comunidades autónomas xa tiñan asumidas as competencias de xestión da sanidade. Nese momento, tanto Goberno central (que xestionaba en dez comunidades autónomas) como as comunidades autónomas que tiñan a competencia asumida participaban dun conxunto de necesidades e problemas comúns que intentaban solucionar nas conferencias sectoriais, e iso facilitaba o acordo. Parece que o cambio cara á maior descentralización dificulta a cooperación, porque o ministerio e as comunidades autónomas xa non comparten a xestión sanitaria.

*P44: “Despois, outra cousa que axudaba (e, xa digo, en épocas pasadas), era o feito de que tanto o ministerio como as comunidades autónomas compartisen a xestión sanitaria. Claro, isto quere dicir que había algunhas comunidades autónomas que non a tiñan, pero as que a tiñan e o ministerio, como os dous tiñan o mesmo problema, era posible propoñer acordos. É cando van facer, por exemplo, unha Comisión de Listas de Espera, porque era un tema que preocupaba tanto ao Insalud como ás comunidades autónomas que xestionaban os servizos sanitarios.” (Goberno central e CA, CISNS).*

*P77: “Non é o mesmo, por exemplo, a educación, que agora está completamente transferida, ou a sanidade, que agora está completamente transferida, onde a posición de liderado que ten que asumir o órgano central, o órgano do ministerio é unha, pero que é moi complicada e delicada, posto que non ten antenas sobre o territorio para saber que é o que está pasando, fronte a outras situacións nas que si ten algún tipo de competencia ou que exerce algunha outra función. Entón a min paréceme que nos que aínda o Goberno... a Dirección Xeral do Estado mantén algún tipo de competencia debe resultar máis fácil chegar a acordos ou mecanismos de colaboración. Pero nas outras hai que facer un esforzo verdadeiramente notable para que non teñamos dezasete sistemas diferentes.” (Goberno central, CS Educación).*

Polo tanto, estes entrevistados corroboran a dirección do efecto da distribución de competencias sobre a cooperación, tal e como se propoñía nas hipóteses, pois parece que alí onde hai interdependencia entre administracións hai máis cooperación. En efecto, segundo os entrevistados, tanto comunidades autónomas como Goberno central teñen incentivos para (incluso necesidade de) cooperar cando as competencias son concorrentes, pois ambos os actores reciben beneficios da cooperación ao lograr levar a cabo políticas, aproveitando tanto a información como o saber facer do que dispón cada unha das administracións. Os entrevistados pertencentes ao MAP comparten tamén esta idea.



P1: "Aí, a política obriga a que se produza esa relación porque o ministerio non pode aplicar, non é aplicador, non ten execución, nin sequera ten, ten competencia na medida que pode definir a igualdade dos dereitos ou entrar nalgunhas materias de maneira subsidiaria, porque non se chega desde as administracións territoriais. Tamén aí a necesidade de colaborar é moi evidente para todas as partes." (Goberno central, CARCE e MAP).

P49: "Eu é que non creo que sexa 'incentiva', é que hoxe é obrigado, é que hoxe en día non se entende xa, non se pode gobernar nunha sociedade globalizada, nunha sociedade onde as competencias cada día son menos claras, hai 30 anos ao mellor podíamos pensar que unha competencia era dun determinado xestor público; nestes momentos hai competencias, poñamos unha que pode ser aparentemente clara como inmigración: en inmigración intervén tanto a Administración estatal en determinadas cousas, como a Administración autonómica noutras (sanidade, educación, etc.), como a Administración local. A partir de aí, dificilmente se poderá exercer unha boa política pública, ou unha política eficaz e unha política ao servizo dos cidadáns, sen ter en conta as tres administracións. Entón, eu é que creo que a cooperación non é que sexa necesaria, é que é obrigada, é que calquera bo xestor público está obrigado a cooperar cada día máis." (Goberno central, MAP).

P22: "A cooperación é máis necesaria onde as competencias son compartidas. Por exemplo, se eu legislo e ti vas desenvolver as bases, témonos que poñer de acordo de a ver a onde van as bases. Por exemplo, ambiente: lexislación básica do Estado, desenvolvemento das normas das comunidades autónomas. Entón o límite do que é a base e do que non, parece que debería, é dicir, iso debe ser obxecto de colaboración. [...] Algunhas veces si e algunhas veces non [se produce]. Entón hai unha proba que... Eu, a proba que diría que onde hai máis cooperación é onde pesa máis o 149.1.13, que é a ordenación xeral de economía; e o 149.1.16, que é a ordenación da asistencia sanitaria." (Goberno central, MAP).

Outros entrevistados describen os efectos negativos da distribución de competencias sobre o número de acordos. Segundo estes, unha vez xa están asumidas as competencias por parte das comunidades autónomas é máis difícil facer que as 17 se poñan de acordo. Ademais, a dimensión europea obriga o Goberno central a ter en conta as comunidades autónomas, porque estas son as que van aplicar a normativa europea. Se non hai acordo con elas, estas acabarán por non aceptar os acordos propostos polo Goberno central.

P34: "Normalmente os acordos é máis fácil levalos cando se fai desde o principio. Cando xa unha competencia está exercida polas propias comunidades autónomas e hai que remover algo que afecta a unhas en positivo e a outras en negativo, pois aí é moito máis difícil." (Goberno central, CS Agricultura).

P51: "Hai unha situación de feito, e é que a xestión de ambiente a levan as comunidades autónomas, entón tampouco ten moito sentido facer unha lei que saibas que logo os xestores non van aplicar. Pero tamén estás obrigado a facer unha lei de acordo co que di a normativa comunitaria, porque non che queda máis remedio. Entón aí o ministerio ten que xogar entre, por un lado, facer unha transposición que sexa aceptable por Bruxelas e, por outro lado, facer unhas formulacións que logo, na práctica, a xestión das comunidades autónomas sexa razoable, ¿non? E cando non se fai así, pois hai problemas logo que hai que desatascalos como se pode, como foi o RD de Residuos Eléctricos e Electrónicos, que fixeron un RD traspoñendo." (CA, CS Medio Ambiente).

O efecto da distribución de competencias sobre a cooperación pode ser anulado ou, incluso, invertido polo efecto doutros factores que sexan máis importantes, algo que non podemos corroborar debido ás limitacións no deseño da investigación. Pero tamén pode ser consecuencia dos efectos da distribución de competencias sobre outras variables, que, á súa vez, teñen un impacto negativo sobre a distribución de competencias. Por exemplo, a distribución de competencias é contemplada como un factor que xera conflito por 11 entrevistados (táboa 6.26). Segundo estes, a distribución de competencias produce conflitos nas conferencias sectoriais e, polo tanto, dificulta de forma indirecta a consecución de acordos. Destaca, sobre todo, o CISNS, por ser aquel no que máis entrevistados establecen unha relación causal entre distribución de competencias e conflito (6). Neste caso, os problemas asociados á distribución de competencias aparecen cando o Goberno central non prevé na lexislación de bases unha memoria económica para o seu desenvolvemento e execución por parte das comunidades autónomas. Desta maneira, mentres o Goberno central elabora a normativa, as comunidades autónomas teñen que aplicala sen recibir os fondos necesarios. De aí que as comunidades autónomas se opoñan á actividade lexislativa do Goberno central, o que provoca conflitos nas conferencias sectoriais.

P29: *"Quizais a fase máis complexa a esteamos vivindo nestes momentos, porque hai un ministerio que transferiu todas as competencias de xestión da asistencia sanitaria onde tiña o Insalud a todas as comunidades autónomas; cambiou, como coñecemos todos, o modelo de financiamento e xa teñen outras medidas orzamentarias as comunidades autónomas para financiar a sanidade. Porén, en certas áreas existe unha xestión compartida entre o ministerio e as comunidades autónomas. Pasa, por exemplo, en saúde pública, onde basicamente hai competencias de comunidades autónomas, pero a coordinación corresponderíalle ao ministerio. Ou pasa aínda máis en política farmacéutica, onde o ministerio ten as competencias en materia de autorización de medicamentos, en materia de fixación de prezos, en materia de decisión de qué medicamentos se financian e cales non se financian con fondos públicos... E as comunidades autónomas o que fan é dar prestación farmacéutica aos pacientes. E, en definitiva, son as que soportan desde o punto de vista financeiro o gasto público derivado da prestación farmacéutica. E aí si que se produciron algunhas tensións na relación; probablemente porque son uns os que deciden que medicamentos se autorizan e que medicamentos se financian e a que prezo, e son outros os que ao final financian a factura farmacéutica."* (Goberno central e CA, CISNS).

P42: *"Pero si que reclamamos a nosa participación no momento de decidir se un medicamento ten que ser financiado ou non pola sanidade pública porque o tiñamos que pagar nós. Claro, Madrid pode decidir mañá que vai dar a pastilla para que me medre a min o pelo, pero ao final acabará pagándoa Galicia, ou acabará pagándoa Cataluña ou Canarias. Entón, aquí é onde nós reclamabamos unha presenza. Agora isto resolveuse, pero non sei ata que punto isto está funcionando. É como un catálogo de prestacións: se hai que ampliar o catálogo, son as comunidades autónomas quen, en base aos seus orzamentos, teñen que decidir, non pode decidir o Goberno central como ás veces pasou e pasa: 'imos facer un plan nacional contra a obesidade.' 'Vale, moi ben, moi bonito, pero ¿con que recursos o vai facer? ¿Cos meus? Non. Se quere facer vostede isto, ten que contar comigo, faga vostede unha comisión.' Pero non sempre pasa isto, ¿non?"* (CA, CISNS).

P44: *"Por exemplo, do que se acusaba ao final da lexislatura á ministra de Sanidade [...] é que prometeu incluír esta prestación dentro do catálogo. Primeiro as comunidades autónomas din: 'Ben, vostede promete e nós pagamos'. [...] Claro, nós non tiñamos responsabilidade sobre os orzamentos. O problema era que se van atopar críticas: 'Escoite, non tome decisións porque ao*



*final teño que acabar asumindoas eu, polo tanto, se vostede decide máis eu non vou poder pagar’.” (Goberno central e CA, CISNS).*

Os conflitos de competencias intensifícanse no CISNS tras a descentralización da sanidade ás dez comunidades autónomas que formaran parte do “territorio Insalud”. A descentralización da sanidade multiplica os conflitos asociados ao financiamento sanitario, porque as comunidades autónomas de réxime común dependen fundamentalmente das transferencias do Goberno central para financiar os servizos sanitarios.

*P25: “Aquí, na CA Valenciana, pois recordo pois o conselleiro ou a conselleira correspondente da CA Valenciana sempre falaba dese tema: ‘Mira que eu o ano pasado tiven que gastar tantos cartos en turistas en Benidorm que veñen de distintas partes de España ou do estranxeiro e a min ninguén me pagou por iso. [...] Ben, pois eses problemas pasaban daquela. Agora eses problemas, cando a sanidade xa está transferida a todas as comunidades autónomas, son moito máis acusados, son moito máis acusados.” (Goberno central, CISNS e MAP).*

**Táboa 6.26: Os efectos da distribución de competencias sobre o conflito**

	Distribución de competencias			
	Promove	Dificulta	Afecta	Non afecta
CISNS	6	0	0	0
CS Agricultura	1	0	0	0
CS Medio Ambiente	4	0	0	0
CS Educación	1	0	0	0

En cambio, na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, os entrevistados vinculan a existencia de conflito á invasión por parte do Goberno central dalgunha das competencias das comunidades autónomas na materia tratada na conferencia sectorial.

*P2: “O problema é cando ti lles dás as comunidades autónomas competencia exclusiva e despois queres regular ti a competencia, que é o que ocorreu en España durante moito tempo. É que as comunidades autónomas son competentes pero o Estado non che deixa exercer esa competencia, ou porque non che dá recursos ou porque che fai lexislación que cha condiciona. Entón tes o conflito permanente na conferencia sectorial.” (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

*P63: “Entón, se o Estado quere, nalgún momento, retomar algún tipo, ao mellor, de función que... ou que quere facer ou tomar decisións, pois si que é conflictivo, ¿non? [...] Entón as materias que teñen unha... non só unha regulación básica, senón que ademais o Estado está asumindo ou quere asumir funcións que ao mellor pois as comunidades autónomas consideran que é propia, pois acostuman ser máis conflictivas, ¿non?” (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

*P72: “O motivo de fricción máis importante é cando se fixeron propostas dalgunhas leis que invadían, claramente, competencias. Algunhas decisións unilaterais, que tomou o Goberno central, que moitas veces se resolveron a través de conflitos de competencias no TC e que, a maior parte das veces, por non asegurarche que practicamente a maioría, déuselles a razón ás comunidades autónomas.” (CA, CS Medio Ambiente).*

É o mesmo argumento que formula o único entrevistado da Conferencia Sectorial de Educación que menciona a existencia desta relación.

*P69: "Eu creo que os elementos de confrontación veñen cando son aspectos que a ti che impoñen [desde o Goberno central] unha determinada norma, aí é onde normalmente defendes a competencia, ás veces de modo que non é a adecuada para o teu propio sistema, etc." (CA, CS Educación).*

## Conclusiones

Os efectos que os entrevistados atribúen á distribución de competencias corroboran a dirección do efecto formulada nas hipóteses: máis interdependencia entre a Administración central e as autonómicas no exercicio das súas competencias aumenta a probabilidade de cooperación. Porén, a configuración da repartición competencial en cada unha das conferencias sectoriais non se axusta á variación nos niveis de cooperación entre elas. As conferencias sectoriais nas que as administracións son máis interdependentes –a de Educación e a de Medio Ambiente– son, precisamente, os órganos que rexistran os niveis máis baixos de cooperación. En cambio, alá onde existe unha competencia exclusiva (a de coordinación por parte do Goberno central en sanidade e a dos gobernos autonómicos en materia de agricultura), a cooperación é maior. Isto pode deberse a que a distribución de competencias non teña influencia na cooperación, senón que hai outros factores que afectan máis e que cancelan ou inverten o efecto sobre a cooperación da distribución de competencias. En todo caso, os datos dispoñibles non permiten corroborar isto último porque non se pode realizar unha análise multivariante na que se mida o efecto da distribución de competencias controlando o resto de factores. O desaxuste tamén pode ser o resultado dunha infravaloración do grao de interdependencia entre o Goberno central e os autonómicos no ámbito da sanidade e no da agricultura. No primeiro caso, porque aínda que en sanidade o Goberno central ten unha competencia exclusiva sobre a coordinación, este non pode exercela de forma illada, senón que necesita a participación das comunidades autónomas para que a coordinación sexa efectiva. No segundo caso, a existencia dun terceiro nivel de goberno (as decisións en materia de agricultura da Unión Europea) obriga as comunidades autónomas e o Goberno central a chegar a unha posición común sobre os temas agrícolas que se debaten nas institucións europeas.

### 6.2.3 A competición interpartidista

Segundo as hipóteses, a existencia de competición interpartidista dificulta a consecución de acordos nas conferencias sectoriais. En consecuencia, naqueles órganos nos que a competición sexa máis intensa, os niveis de cooperación serán máis baixos. É difícil corroborar con datos obxectivos esta hipótese. As actas das reunións das conferencias non describen con detalle o proceso de negociación e, polo tanto, non é posible coñecer se hai conferencias nas que hai máis competición interpartidista que noutras. Polo tanto, para testar a hipótese utilízase unicamente a información proporcionada polos entrevistados.

Como se pode ver na táboa 6.27, a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente é aquela na que máis entrevistados mencionan a existencia de competición interpartidista ou aliñación interpartidista (incluso 4 dos entrevistados manifestan que é a competición a característica que predomina nas dinámicas de negociación nas conferencias). A continuación, estaría a Conferencia Sectorial de Educación, o CISNS e a Conferencia Sectorial de Agricultura.



**Táboa 6.27: Competición interpartidista e aliñación partidista nas conferencias sectoriais**

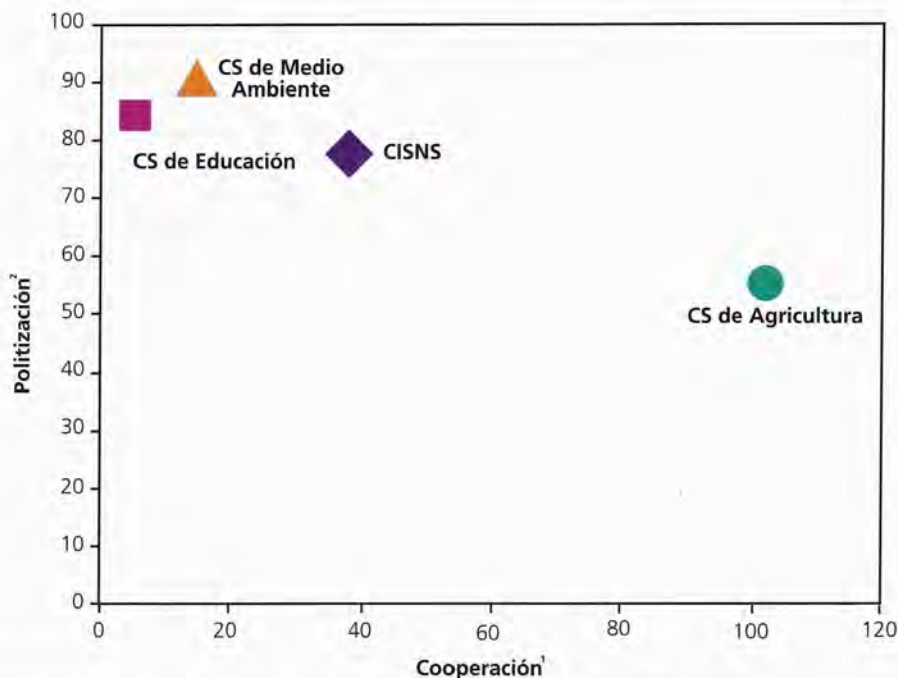
	Politización <sup>1</sup>		Predominio politización	
	N	% <sup>*</sup>	N	% <sup>*</sup>
CISNS (18)	14	77,8	5	27,8
CS Agricultura (20)	11	55,0	2	10,0
CS Medio Ambiente (19)	17	89,5	4	21,1
CS Educación (13)	11	84,6	5	38,5

<sup>\*</sup> Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

<sup>1</sup> Suma de aliñación partidista + competición interpartidista + as valoracións de ambos os códigos.

No gráfico 6.2 represéntase a relación entre o número de acordos das conferencias sectoriais e o número de entrevistados que mencionan a existencia de competición partidista nas conferencias sectoriais. O gráfico mostra unha relación negativa entre a competición interpartidista e o número de acordos.

**Gráfico 6.2: A relación entre politización e cooperación nas conferencias sectoriais**



<sup>1</sup> Número de acordos nas conferencias sectoriais, segundo os datos do MAP 2001-2007.

<sup>2</sup> Porcentaxe de entrevistados de cada grupo que mencionan a existencia de competición interpartidista nas conferencias sectoriais.

FONTE: Elaboración propia a partir dos datos do MAP 2001-2007 e da información proporcionada polos entrevistados.

En canto aos efectos da competición interpartidista sobre a cooperación que os entrevistados establecen, cabe destacar que todos os entrevistados lle atribúen un impacto negativo (táboa 6.28). É nas conferencias sectoriais nas que a cooperación é máis baixa onde o número de entrevistados que mencionan os efectos negativos da competición interpartidista sobre a cooperación é maior (Conferencia

Sectorial de Medio Ambiente e Conferencia Sectorial de Educación), e ao revés, a conferencia sectorial onde a cooperación é maior (a de Agricultura) é onde o efecto da competición interpartidista sobre a cooperación é mencionado un menor número de veces (só un entrevistado o menciona, un 5% da mostra). Ademais, semella haber correspondencia entre as citas dos entrevistados: a conferencia onde máis entrevistados mencionan a competición interpartidista na súa descrición é tamén aquela na que máis informantes sinalan os efectos negativos deste factor sobre a cooperación (Conferencia Sectorial de Medio Ambiente).

**Táboa 6.28: Os efectos da competición interpartidista sobre a cooperación**

	Promove		Dificulta		Afecta		Non afecta	
	N	%	N	%	N	%	N	%
CISNS	0	0,0	4	22,2	0	0,0	0	0,0
CS Agricultura	0	0,0	1	5,0	0	0,0	0	0,0
CS Medio Ambiente	0	0,0	5	26,3	2	10,5	0	0,0
CS Educación	0	0,0	3	23,1	0	0,0	0	0,0

Todos os entrevistados coinciden en que a competición interpartidista dificulta a cooperación. Algúns deles incluso consideran que a competición interpartidista é o único elemento que pode conducir á falla de acordos.

*P68: "O principal factor [que explica as dificultades da cooperación intergubernamental] é o mimetismo político. É dicir, que no consello se reproduza a dinámica do Congreso dos Deputados." (Goberno central, CSPI).*

*P76: "Se hai confrontación partidista pode prexudicar a cooperación. [...] O único factor que pode dificultar a cooperación." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

*P81: "Os factores que dificultan a cooperación é, sen dúbida, a confrontación política que pode existir entre PSOE e PP. Ese é o principal factor de dificultade para entenderse." (CA, CS Educación).*

Son as dinámicas de confrontación entre PP e PSOE as que crean conflito nas conferencias sectoriais impedindo que se chegue a acordos, segundo os entrevistados.

*P23: "Nos últimos anos, a confrontación política PSOE-PP fixo practicamente imposible, no que eu entendo, calquera tipo de acordo. O escenario no que o consello tal como agora quedou, a partir do 2003, o consello xa é os representantes das comunidades autónomas e do ministerio, é un escenario no que non se toman decisións, non hai voto ponderado, entón o que aí predomina é, fundamentalmente, ser un escaparate de confrontación política. Raramente hai temas, non se busca o acordo; non hai unha dinámica cooperativa, hai unha dinámica confrontacional de competición política e por iso o Consello Interterritorial de Saúde é un órgano totalmente inútil que habería que remodelar de fondo." (CA, CISNS).*

*P24: "A expulsión dalgúns medicamentos do financiamento público... En xeral, isto respondía a criterios moi técnicos, de escasa utilidade terapéutica, de baixa relevancia nestes aspectos, que non supuña ningunha perda de valor da prestación farmacéutica do sistema. Porén, prestábase a unha utilización demagóxica das posicións en cada caso e aí bloqueábase o consenso." (Goberno central e CA, CISNS).*



P50: "A terceira, que é derivada dunhas circunstancias que eu espero e desexo que sexan conxunturais, é dicir, que no futuro desaparezan, e é que vivimos unha primordialidade da defensa e o ataque en política. É dicir, que temas que no pasado non eran obxecto de debate, agora ocupan toda a política e temas que antes eran obxecto de debate e que son estes: a educación, a sanidade, a..., pois non ocupan a política e, ademais, a aliñación é tal que cada un vai ás conferencias pois con esas posicións, ¿non? E entón faise máis complexa e máis difícil a posibilidade de establecer acordos." (CA, CS Educación).

Ademais, a competición interpartidista tamén afecta indirectamente á cooperación, pois dificulta o funcionamento e as negociacións dalgunhas conferencias sectoriais (táboa 6.29), promove o conflito nalgunhas delas e mingua o papel desempeñado pola conferencia sectorial.

**Táboa 6.29: Os efectos da competición interpartidista sobre outras variables**

	Promove				Dificulta				Non afecta			
	Conflito		CS pouco importante		Funcionamento		Proceso		Funcionamento		Proceso	
	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*
CISNS	3	16,7	1	5,6	3	16,7	4	22,2	1	5,6	1	5,6
CS	2	10,0	0	0,0	4	20,0	2	10,0	2	10,0	5	25,0
Agricultura												
CS Medio	1	5,3	0	0,0	2	10,5	2	10,5	1	5,3	1	5,3
Ambiente												
CS	0	0,0	2	15,4	3	23,1	2	15,4	0	0,0	0	0,0
Educación												
MAP	0	0,0	1	11,1	2	22,2	3	33,3	1	11,1	0	0,0

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

De novo, é na Conferencia Sectorial de Agricultura onde menos representantes lle atribúen efectos á competición interpartidista sobre estas variables (excepto sobre o funcionamento). En cambio, os membros da Conferencia Sectorial de Educación e do CISNS son os que máis mencionan os efectos negativos da competición interpartidista (de feito, 3 destes entrevistados consideran que lles quitan valor a estas conferencias sectoriais). Estas diferenzas poden explicarse polo tipo de materia que se trata na conferencia sectorial, dependendo de se é máis ou menos susceptible ao debate ideolóxico. Por exemplo, segundo os entrevistados, os temas de agricultura suscitan menos tensión política cós demais.

P13: "Se eu quero combater unha epizootia, iso non é de esquerdas nin de dereitas, todos que-remos combatela. Polo tanto, hai cousas que están por riba dos elementos ideolóxicos na xestión." (Goberno central e CA, CS Agricultura).

P32: "A política xoga un papel pequeno, porque cada CA en materia agraria é moi distinta." (Goberno central e CA, CS Agricultura).

P38: "As cuestións políticas digamos que ocupan, tampouco quero dicir que un segundo plano, pero evidentemente priman moito máis os intereses que están defendendo dos agricultores ou dos gandeiros aquí nunha CA, que non a cor política." (Goberno central, CS Agricultura).

En cambio, os temas máis políticos, normalmente relacionados coa elaboración dunha norma, son máis conlitivos e presentan dificultades nas negociacións. Isto dáse, principalmente no CISNS, aínda que o destacan tamén os membros do MAP.

*P49: "Claramente vin como o PP, por nome e apelidos, en determinadas conferencias sectoriais nas que se formulaban proxectos normativos, votaron ou manifestáronse claramente con interese ideolóxico e con unanimidade ideolóxica da súa parte, para intentar bloquear un determinado ou uns determinados proxectos. Non son... É que non digo un exemplo de conferencia sectorial: foron varias nas que deu a impresión de que primara ese interese, e, polo tanto, non foi positivo o xogo ideolóxico." (Goberno central, MAP).*

Segundo os entrevistados, o que claramente conduce á introdución da loita partidista no seo das conferencias son os intereses electorais dos partidos estatais, que tratan de obter réditos políticos tamén nestes órganos máis administrativos. Como consecuencia, as negociacións vólvense moi complicadas e prodúcese unha perda de eficacia das conferencias sectoriais como mecanismos de cooperación.

*P39: "E en cambio, o problema que aparece, a parte non eficaz destes mecanismos de coordinación é non entender estes mecanismos como o que son, é dicir, tratar de facer deles un campo para o debate político que debería corresponder ou ás Cortes xerais (coa propia dinámica: goberno/oposición correspondente) ou aos propios parlamentos rexionais, que tamén teñen a súa competencia nalgunhas cuestións." (CA, CISNS).*

*P35: "Pero, como todos viñan encabronados, se se me permite a expresión, á reunión do consello, pois aí non había nin Deus que discutise sobre o gasto farmacéutico. E agora todo o mundo pegando tiros e 'non', por sistema, a todo o que dixera o do outro lado. E esta é unha das cousas que fixo, eu creo, totalmente inservible o consello." (CA, CISNS).*

*P54: "O problema é que a sectorial como sistema logo de aplicación do día ao día está moi sometida, excesivamente sometida, aos intereses de grupo, e entón perde a súa esencia, perde o seu sentido." (CA, CS Educación).*

O peso e impacto da competición interpartidista ten certa relación coa variación nos niveis de cooperación entre conferencias sectoriais. A Conferencia Sectorial de Agricultura é na que o peso deste factor é menor. Ademais, os seus representantes son os que mencionan un menor número de veces o impacto negativo da competición sobre a cooperación. E, ao contrario, é na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente e na de Educación onde o peso da competición é maior e un maior número de entrevistados sinalan que a competición dificulta a cooperación.

#### 6.2.4 O nivel de institucionalización

As hipóteses elaboradas no capítulo 3 establecían que o grao de institucionalización das conferencias ten un efecto positivo na cooperación e, polo tanto, é previsible atopar maiores niveis de cooperación naqueles órganos que estean máis institucionalizados (é dicir, os que celebren máis reunións, conten cun maior número de órganos de apoio de segundo nivel e conten cun regulamento interno).

Todas as conferencias sectoriais obxecto de estudo contan cun regulamento interno que establece claramente a composición, funcións e frecuencia das súas reunións (véxase anexo I). En canto ao número de reunións de cada unha das conferencias sectoriais, que dá idea do nivel de institucionalización destas, aparece na táboa 6.30. A Conferencia Sectorial de Agricultura é a que máis veces se reuniu no período 1981-2007, seguida do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde. Este elemento constitúe



unha das características definitorias do grao de institucionalización das conferencias sectoriais, pois representa un indicador da súa estabilidade e da súa consolidación a partir da periodicidade das reunións e do asentamento de prácticas de traballo máis rutineiras<sup>84</sup>. Por último, todas elas contan cunha serie de órganos auxiliares institucionalizados, aínda que se descoñece a frecuencia coa que se reúne cada un deles (véxase anexo V). As actas destas conferencias indican, porén, que o papel destes órganos difire dunhas conferencias a outras. Por exemplo, moitos dos temas tratados na Conferencia Sectorial de Agricultura xa chegan aprobados ao pleno pola Comisión Sectorial. En cambio, nas demais CCSS, os asuntos tratados nos órganos inferiores derivan simplemente, na maioría dos casos, nun informe.

**Táboa 6.30: O número de reunións das conferencias sectoriais nos anos 1981-2007**

Conferencia sectorial	Número de reunións (1981-2007)
Conferencia Sectorial de Agricultura e Desenvolvemento Rural	123
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	40
Conferencia Sectorial de Educación	52
Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	81

Para analizar a relación entre o nivel de cooperación e o grao de institucionalización con datos obxectivos aténdese, logo, unicamente, á frecuencia coa que se reúnen as conferencias sectoriais, por ser a única información específica de que se dispón. Na figura 6.4 obsérvase que as conferencias sectoriais que se reúnen con maior frecuencia son as que logran máis acordos, isto é, a Conferencia Sectorial de Agricultura e o CISNS. Os entrevistados coinciden en gran parte con esta clasificación, ao definir a Conferencia Sectorial de Agricultura como a máis institucionalizada (véxase apartado 5.1). Nos apartados seguintes analízanse con datos das entrevistas cada un dos elementos propios da institucionalización.

**Figura 6.4: A relación entre o número de acordos e o número de reunións**



<sup>84</sup> Isto vén confirmado polos propios entrevistados, pois as valoracións positivas do funcionamento das conferencias sectoriais baséanse, en boa parte, na estabilidade e no número de reunións celebradas.

#### 6.2.4.1 O grao de institucionalización xeral

O grao de institucionalización xeral das conferencias sectoriais recolle as valoracións que realizan os entrevistados sobre elementos que forman parte da estrutura, da organización, do proceso ou da participación nas conferencias sectoriais que non poden ser clasificados en ningunha das categorías de codificación establecidas. A frecuencia deste tipo de valoracións é baixa, e a súa distribución segundo a conferencia sectorial á que pertencen os entrevistados aparece na táboa 6.31. Como pode apreciarse, e ao contrario do que cabería supoñer segundo a hipótese sobre institucionalización, os órganos nos que máis entrevistados mencionan aspectos relacionados coa institucionalización das conferencias sectoriais son aqueles en que se produce menos cooperación.

**Táboa 6.31: O grao de institucionalización global das conferencias sectoriais**

	N	%*
CISNS	1	5,6
CS de Agricultura	2	10,0
CS Medio Ambiente	4	21,1
CS Educación	4	30,8

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

Unicamente dous entrevistados mencionan a relación entre a cooperación e a institucionalización, entendida esta última como a estabilidade das conferencias sectoriais, a súa permanencia e periodicidade. Estes dous informantes –un de Medio Ambiente e o outro do MAP– destacan a periodicidade e a frecuencia das reunións como unhas das principais características do proceso de institucionalización que favorece a cooperación. Unha das consecuencias de máis institucionalización é que a conferencia sectorial depende menos da vontade do ministerio.

*P28: “Se non está ben asentada [a conferencia sectorial] é difícil que teña bos resultados.”*

*P63: “Digamos, eu creo que o factor exitoso é que haxa unha permanencia, é dicir, que se repita moito máis periodicamente do que se repite nestes instantes, cuns contidos máis estandarizados, máis claros, máis permanentes. Que non sexa a impulsos do ministerio correspondente, en función das políticas correspondentes de cada respectivo departamento ministerial, ¿non? Para iso é importante unha estrutura de base tamén máis organizada.” (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Esta mesma idea aparece recalcada por 3 entrevistados máis con respecto ao funcionamento da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. A maior institucionalización desta conferencia conduciría ao seu mellor funcionamento (como ocorre en Bruxelas, segundo algún dos entrevistados), o que, en última instancia, constitúe un elemento facilitador da cooperación.

*P63: “Entón, se ao final case existise a obriga de cada trimestre de facer unha conferencia sectorial, ou nun momento determinado en que se tratase un tema determinado, como pode suceder en Bruxelas, en que hai consellos, digamos, cunha periodicidade establecida, entón sería máis automático o establecemento dos temas, non seguidos ou ao albor do que decida o goberno correspondente nin o ministerio correspondente. Entón, o que mellor favorece é a estruturação do funcionamento, baseándose na periodicidade das reunións, con base na identificación dos temas de maneira máis obxectiva.” (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

Os membros desta Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (en concreto, 2) asocian unha maior institucionalización á maior importancia da conferencia sectorial porque impulsa o seu funcionamen-



to, así como a consecución de acordos dentro da conferencia sectorial. Outro exemplo, proporcionado por un destes entrevistados, é a Conferencia Sectorial de Agricultura.

*P2: "A de Agricultura, ¿por que funciona mellor que as outras? Pois porque se reúne con periodicidade practicamente mensual, porque asisten sempre os máximos responsables políticos desde o principio..." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

Pola contra, 3 entrevistados destacan a inexistencia de efectos entre o grao de institucionalización e o nivel de acordos nas conferencias sectoriais. Segundo eles, a configuración da conferencia sectorial (como, por exemplo, os aspectos regulamentarios ou o procedemento de decisión) non son tan relevantes, porque o éxito na cooperación non depende deles.

*P54: "É que a cuestión é de fondo, non de forma. É dicir, todo este tipo de cousas son regulamentarias e eu estou convencido de que é un problema de fondo, non de forma. A forma encorseta o sistema, entón iso... ¿sería mellor que se tomaran por maioría ou por unanimidade? Mire, se realmente no fondo funcionara, a forma daríanos igual." (CA, CS Educación).*

#### 6.2.4.2 O regulamento das conferencias sectoriais

O regulamento da conferencia sectorial é un aspecto da institucionalización destes órganos cuxa existencia, en xeral, é ben valorada polos entrevistados (véxase táboa 6.32), aínda que na práctica estes recoñecen que non ten un efecto relevante nas dinámicas de negociación da conferencia sectorial.

**Táboa 6.32: O regulamento nas conferencias sectoriais**

	N		Existencia		Existencia	
	N	%*	Positivo	%*	Negativo	%*
CISNS	2	11,1	0	0,0	0	0,0
CS de Agricultura	2	10,0	3	15,0	1	5,0
CS Medio Ambiente	1	5,3	6	31,6	2	10,5
CS Educación	0	0,0	2	15,4	1	7,7

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

Outro indicador da pouca relevancia atribuída ao regulamento das conferencias sectoriais é que ningún dos entrevistados pertencentes a aquelas obxecto de estudo aquí establece unha relación causal entre regulamento e nivel de cooperación.

**Táboa 6.33: Os efectos do regulamento sobre o funcionamento e o proceso de negociación**

	Regulamento			
	Funcionamento		Proceso de negociación	
	Non afecta	Afecta	Non afecta	Afecta
CISNS	1	0	3	0
CS Agricultura	1	0	0	0
CS Medio Ambiente	2	0	1	0
CS Educación	4	0	0	0
MAP	4	0	0	0

Unha das razóns que atribúen á escasa importancia do regulamento para o correcto funcionamento das conferencias sectoriais é o propio descoñecemento dos membros das conferencias sectoriais. Na práctica, tanto ten que exista ou non un regulamento.

*P5: "Outros elementos, como os regulamentos das conferencias, eu dubido moito que os lean os propios membros das conferencias." (Goberno central, CARCE e MAP).*

*P52: "Peor, hai un regulamento, pero créame, que non o abrin. Hai moitos anos que non abrin o regulamento e tampouco, cando sentamos alí, está o regulamento. É dicir, en cultura aprobouse un regulamento hai pouco, pero é que o regulamento non serve para nada, por volver dicir o que estamos dicindo ao longo da entrevista." (CA, CS Educación).*

Ademais, os entrevistados consideran que o regulamento é necesario, pero por si mesmo non asegura o funcionamento das conferencias sectoriais.

*P6: "... que haxa ou que non haxa un regulamento, se todo funciona correctamente, realmente, o regulamento é o de menos. Porque o debate e o diálogo se producen independentemente das regras do regulamento. Cando se ten que acudir ao regulamento é porque a conferencia non funcionou. [...] Sen regulamento houbo conferencias que funcionaron deliciosamente e, por tanto, o regulamento serve única e exclusivamente cando hai conflitos." (Goberno central, CISNS e MAP).*

Polo tanto, non son partidarios de afianzar as conferencias sectoriais mediante regulamentos máis ríxidos ou específicos, xa que estes non implicarían maiores niveis de cooperación. A regulación normativa das conferencias sectoriais, en si mesma, non achega nada, pois a cooperación depende doutros factores. En todo caso, a regulación debe ser posterior ao establecemento de prácticas de cooperación e non antecedelas, xa que, mediante leis, non se pode impoñer a cooperación.

*P14: "Son tremendamente escéptico de que a cooperación avance, se hai... de que avance máis rápido se hai unha lei. Pois non, non ten por que. As leis, en xeral, non arranxan nada, é dicir, as leis son canles para arranxar problemas, pero, en si mesmas, non arranxan nada. Se a cooperación non avanza máis non é por culpa de que non haxa unha lei, ten que haber outras causas." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).*

*P28: "É dicir, o funcionamento da colaboración, por un lado podes establecelo en normas xurídicas, a partir dunha práctica asentada de funcionamento, que normalmente pois a secuencia máis lóxica é sempre a mesma, é dicir, desenvólvese unha práctica, nun determinado momento institucionalízase, xeralmente nunca cunha norma, senón basicamente a través dalgún tipo de acordo ou documento que formaliza ese funcionamento institucionalizado, e xa nunha etapa final pásase á regulación. Esa é a secuencia nos estados máis compostos, e é a máis lóxica. Pretender facer funcionar a colaboración ao revés, é dicir, desde unha regulación moi detallada de como debe funcionar, eu creo que sempre leva ao fracaso. É dicir, non se mediron ben os pasos da colaboración, que depende de moitos, non dos motivos xerais duns poucos. Entón, se non hai un acordo básico sobre a aceptación de traballar en colaboración, é moi difícil que unha única instancia, o Estado, mediante unha norma, poida impoñer o funcionamento da colaboración."*

En definitiva, para estes entrevistados semella ter máis importancia o traballo dos órganos de segundo nivel, a política ou as persoas que calquera tipo de regulamento ou norma que estableza o funcionamento da conferencia sectorial.

*P53: "Eu creo que hai unha dinámica precedente, hai unha dinámica de traballo, que ademais se xera nos segundos niveis das consellerías, reunións periódicas, directores xerais,... búscase o*



acordo antes de chegar á conferencia. Este procedemento vén funcionando e sen regulación.” (Goberno Local, CS Medio Ambiente).

P29: “Iso inflúe, pero inflúe relativamente, tamén. Porque... inflúe en teoría. Porque na práctica, por exemplo, toma de decisións, pois é raro. Eu non asistín nunca a unha votación formal no consello. É dicir, ou se consensúan decisións ou ben se producen discrepancias. Pero... por iso digo que as regras de xogo están moi ben, coñecémolas todos, pero na práctica o consello móvese por outros impulsos. Eu creo que iso condiciona relativamente pouco.” (Goberno central e CA, CISNS).

P29: “A política e as persoas inflúen moito máis que os mecanismos regulados ou os procedementos escritos ou as normas.” (Goberno central e CA, CISNS).

En definitiva, segundo os entrevistados, a institucionalización, en termos de máis reunións, afianzamento da estrutura ou do funcionamento da conferencia sectorial (traspaso previo de información, aclarar actas do día, etc.), ten un impacto positivo sobre a cooperación Porén, de acordo cos informantes, o regulamento das conferencias sectoriais non afecta á consecución de acordos de cooperación, nin sequera ás variables chamadas intermedias, ao proceso de negociación e ao funcionamento da conferencia.

#### 6.2.4.3 Os órganos de segundo nivel

Como xa se viu no apartado 6.1, entre os elementos que definen o grao de institucionalización dunha conferencia sectorial, os órganos de segundo nivel son os de maior relevancia para a cooperación. Na táboa 6.34 preséntanse as frecuencias do número de representantes de cada conferencia sectorial que menciona os órganos de segundo nivel á hora de describir o funcionamento da conferencia. Aínda que non existen diferenzas importantes nas porcentaxes, os entrevistados da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente son os que mencionan un maior número de veces os órganos de segundo nivel, seguidos dos representantes do CISNS, os de Educación e, finalmente, os da Conferencia Sectorial de Agricultura.

Táboa 6.34: Os órganos de segundo nivel segundo a conferencia sectorial

	N	%*
CISNS	10	55,6
CS de Agricultura	10	50,0
CS Medio Ambiente	12	63,2
CS Educación	7	53,8

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

Practicamente todos os entrevistados que relacionan a existencia ou o traballo dos órganos de segundo nivel e os niveis de cooperación establecen unha causalidade positiva entre ambos os factores<sup>85</sup>: o traballo previo destes órganos técnicos é fundamental para o logro de acordos. De feito, todos os representantes, independentemente da conferencia sectorial da que proveñan, destacan a importancia deste

85. Unicamente un dos entrevistados establece unha relación negativa entre a existencia de órganos de segundo nivel que funcionen ben e o logro de acordos, pero refírese máis ao tipo de acordo que se logra, de carácter máis técnico que político, que ao feito de que o traballo dos órganos de segundo nivel impida a consecución de acordos.

P81: “En cambio, ten a pega [que a existencia dos órganos de segundo nivel], para o meu gusto, de que dificulta bastante este modo de traballar o chegar a acordos políticos entre conselleiros. Isto dificulta, é que iso non pasa por exemplo no Consello de Universidades, onde ti podes ir acompañado dun vicerreitor se es reitor, pero ao final, ti, como reitor, chegas a acordos cos outros reitores. En cambio, se che vén o acordo atado polos vicerreitores, aí xa...”

factor. Aténdese, logo, ás razóns que os entrevistados atribúen aos efectos positivos dos órganos de segundo nivel sobre a cooperación no seu conxunto, sen diferenciar entre conferencias sectoriais<sup>86</sup>.

**Táboa 6.35: O efecto dos órganos de segundo nivel sobre a cooperación**

	Promove		Dificulta		Afecta		Non afecta	
	N	%	N	%	N	%	N	%
CISNS (18)	7	38,9	0	0,0	0	0,0	1	5,6
CS Agricultura (20)	6	30,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CS Medio Ambiente (19)	9	47,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
CS Educación (13)	6	46,2	1	7,7	0	0,0	1	7,7

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

Os órganos de segundo nivel semellan ser un instrumento fundamental para a cooperación, segundo se desprende das citas dos entrevistados (un 40,2% dos entrevistados menciona este factor). Segundo estes, o bo funcionamento destes órganos técnicos incrementa a probabilidade de acadar acordos nas conferencias sectoriais, pois os temas chegan moi traballados ás reunións do pleno e apenas hai discusións.

*P5: "Na experiencia da CARCE, cando a comisión de coordinadores chegou a acordos, que é o órgano de segundo nivel, o primeiro nivel, a conferencia, toma acordos. Se a comisión de coordinadores non se reúne, non hai boa relación entre eles, non hai dinámica de colaboración ou, polo que sexa, non tira cara a diante, aínda que haxa un acordo político de fondos, non se avanza. Co que, ao final, os acordos son unha mestura de decisión política e de medios técnicos, e de dinámica de elites administrativas, porque os coordinadores, aínda que sexan cargos de designación, son normalmente xente da propia Administración. Son directores xerais ou, ás veces, subdirectores xerais... Se esa dinámica existe non avanza a cuestión." (Goberno central, CARCE e MAP).*

*P6: "Por iso, cando hai un grupo de traballo previo á reunión do consello, que prepara eses acordos e previamente os fixo circular entre todos os conselleiros, os conselleiros comentárono co seu goberno respectivo e aí si poden tomar decisións." (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P26: "Ben, os traballos dos técnicos son moi importantes, porque é un traballo previo, a documentación de como se relaciona, co que os técnicos da Administración... vaíse configurando unha decisión de consenso." (CA, CPFF).*

*P58: "Esas relacións de complicidade son o resultado de horas de traballo, non teñen maior... maxia. A conferencia, eu creo que o éxito destes órganos de concertación das administracións teñen unha condición sine qua non que é que o traballo de base sexa moi intenso, e que por tanto, cando xa o tema está maduro é cando soben ao nivel de conferencia. Nesa época fixemos moitas reunións en paradores totalmente discretas, nas que nos reuniamos todas as comunidades autónomas, todos os concernidos para chegar a acordos sobre decretos ou sobre unha orde, e estabamos as horas que fixera falla ata que conseguíamos un acordo. E cando tiñamos*

86 Como se especificaba máis arriba, parece que son as comisións sectoriais da Conferencia Sectorial de Agricultura as que desempeñan un labor mellor, o que estaría relacionado co maior número de acordos que se acadan nesta conferencia sectorial.



*o acordo, iso xa chegaba á conferencia de tal modo que sempre ou case sempre se podía facer con algún éxito similar.” (Goberno central, CS Educación).*

*P60: “Entón, normalmente, debatíanse os asuntos nesa comisión nacional, co cal ían á conferencia sectorial máis estudados, máis trillados... Xa os desacordos ou discrepancias se afinaran realmente, ¿non?” (CA, CS Medio Ambiente).*

Ademais, o tipo de temas que se tratan nos órganos de segundo nivel, de carácter máis técnico, facilitan a adopción de acordos nas conferencias sectoriais.

*P6: “Iso normalmente debátese despois na reunión do consello, e depende do grao de consenso que se conseguira no grupo de traballo –os grupos de traballo adoitan chegar a acordos relativamente fáciles, porque digamos que traballan expresamente medidas de carácter técnico e, por tanto, aí pois é fácil, relativamente, poñerse máis ou menos de acordo.” (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P29: “Tamén algo que habitualmente se deu, aínda que tamén ultimamente rompeu a regra, é que ás veces o que son desencontros en foros moi políticos, é dicir, ou no propio consello ou nas comisións de alto nivel do consello... Logo en foros menos políticos e máis informais, incluso discutíndose sobre os mesmos temas, as cousas son moito máis sinxelas. Porque ao final, cando os que se reúnen son funcionarios que exclusivamente traballan nun plano moi técnico, pois normalmente as formas de ver as cousas son bastante parecidas.” (Goberno central e CA, CISNS).*

En efecto, nos temas técnicos é menos probable que apareza o debate ideolóxico e, como consecuencia, a posibilidade de acordos é máis fácil.

*P35: “A existencia de subcomisións e que ademais se reúnan, que verdadeiramente, ali... Porque as reunións, canto máis baixo é o nivel, refírome ao nivel de estrutura orgánica e xerárquica,... é máis fácil poñerse de acordo, que nos órganos superiores, porque a política interfere menos.” (CA, CISNS).*

De feito, unicamente cando os temas están moi traballados e xa se chegou a acordos dentro dos órganos de segundo nivel, se levan ás conferencias (e lévanse aos órganos de segundo nivel os temas moi complicados, para que sexa máis fácil chegar a un acordo sobre eles).

*P16: “Sempre convocaba o ministerio, que tiña a potestade de facer a orde do día. Pero sempre era ou ben porque as comisións dicían que xa rematara o traballo e estaba a punto para levar iso e... As comisións sempre as presidía un director xeral do ministerio que dicía: ‘Oes, isto está a punto, podémolo levar ao pleno’; xa se chegaba a un consenso, a un acordo, e levábase ao pleno e incluíase.” (CA, CISNS).*

Incluso se chega a acordos directamente nas comisións, que logo simplemente se ratifican nos órganos de primeiro nivel<sup>87</sup>.

*P34<sup>88</sup>: “Normalmente, para as cousas... por exemplo, cando distribuimos cartos ou establecemos os criterios de distribución de fondos, primeiro reúnen en grupos de traballo formados polo*

87 Dous entrevistados manteñen, porén, que a única instancia con capacidade para decidir realmente son as conferencias, de maneira que non importa o que se decida nas comisións (na práctica, non serían efectivas).

P18: “Hai multitude de comisións de orde técnica na que digamos que o achegamento dos técnicos pode ser maior, pero iso non é eficaz para garantir a coordinación, porque calquera decisión está supeditada ao que logo se decide no ámbito político e fóra do consello interterritorial, onde tampouco se discuten os temas politicamente.”

*ministerio e as comunidades autónomas. Iso pasa á comisión sectorial, e na comisión sectorial pois acórdanse os criterios de distribución. Case sempre se aproban no seo da comisión sectorial e neses casos pasan ao pleno da conferencia sectorial, que dá a súa aprobación por man. Pero, previamente, xa houbo un traballo, nos grupos de traballo. Previamente pasou pola comisión sectorial e, cando chega á conferencia sectorial, pois practicamente iso xa está debatido e practicamente non hai discusión sobre eses temas, ¿non?”*

Ademais, como se vía no apartado 6.1, 9 entrevistados (5 deles da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente) relacionan positivamente o traballo desenvolvido polos órganos de segundo nivel e o funcionamento das conferencias sectoriais (táboa 6.36). Ao mellorar o funcionamento das conferencias sectoriais, estes órganos tenderán a favorecer indirectamente os acordos. En efecto, os órganos de segundo nivel melloran o funcionamento da conferencia sectorial porque liberan de carga os órganos de primeiro nivel. Ademais, os temas que chegan desde órganos do segundo nivel fano xa moi traballados, sen que sexa necesario entrar a debater neles (tómanse acordos xa nos órganos de segundo nivel), e só teñen que ratificalos.

*P38: “Eu penso que si, porque se descarga a conferencia sectorial dunha cantidade de traballo técnico que non tiña nin tempo nin necesidade de facer ou era unha reclamación, ademais, solicitada durante moito tempo polos conselleiros [...]. É dicir, os conselleiros non poden debater un euro arriba ou un euro abaixo a aplicación dun criterio porque esqueceran tal ou cal cuestión. Entón, ese filtro técnico previo pois libera de moito traballo a conferencia sectorial e permítelle dedicarse ao que ten que dedicarse, que é ás decisións noutro nivel.” (Goberno central, CS Agricultura).*

*P56: “Entón a existencia de mecanismos previos de filtro, etc., que, repito, desde traballo previo de intercambio de información, poidan elaborar ou precifinar ou preparar, vaia... Entón claro, facilita moito máis a reunión porque podes ir cunha folla de cales son os puntos clave, que discrepancias existen, cales son as coincidencias, e aforras unha discusión a nivel, diríamos, cando chega ao máximo nivel.” (CA, CS Medio Ambiente).*

*P48: “E alí [á Conferencia Sectorial de Agricultura] chega practicamente todo acordado, é dicir, a negociación foi anterior, co que a conferencia sectorial permítete falar, exclusivamente, daqueles temas que interesan.” (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

*P65: “... é fundamental [a existencia de órganos técnicos de segundo nivel]; sen iso non funcionaría. A conferencia sería un órgano morto. É dicir, non se poden levar os asuntos [...] sen ese traballo... que consome moitísimas horas de todas as persoas implicadas.” (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

*P38: “Que os temas se traten en órganos previos incluso da conferencia, con moito detalle, que se discutan, que se falen, que se coñezan por todas as partes... Iso, efectivamente, facilita que a conferencia funcione ben.” (Goberno central, CS Agricultura).*



**Táboa 6.36: Os efectos positivos dos órganos de segundo nivel sobre o funcionamento e a negociación**

PROMOVE	Funcionamento		Negociación	
	N	%*	N	%*
CISNS (18)	0	0,0	0	0,0
CS Agricultura (20)	1	5,0	4	20,0
CS Medio Ambiente (19)	5	26,3	5	26,3
CS Educación (13)	2	15,4	1	7,7

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

Do mesmo xeito, 11 dos entrevistados (da Conferencia Sectorial de Agricultura e Medio Ambiente, principalmente) destacan tamén a importancia dos órganos de segundo nivel para asegurar un bo desenvolvemento do proceso de negociación, o que indirectamente ten un efecto positivo sobre a consecución de acordos.

*P60: "Ten que haber, previamente, pois a conferencia, os seus secretarios ou a reunión de secretarios xerais técnicos que había... Entón, previamente, debátense os proxectos de lei, débáten-se as formas que van ao consello e despois, ben, no consello xa as discusións son... están moi acoutadas, ¿non? Pode habelas, pero xa están moi acoutadas, e se non hai acordo, pois devólvese e en paz." (CA, CS Medio Ambiente).*

*P76: "En Medio Ambiente, ademais, hai órganos intermedios que... traballan previamente ás conferencias sectoriais, sobre todo no campo normativo. Hai reunión de directores xerais de Conservación da Natureza, hai reunións previas de directores de Augas. Entón, os temas acostuman chegar á conferencia sectorial para toma de decisión política, non para discusión técnica ou técnico-xurídica, porque hai órganos intermedios onde se pulen, digamos, as desavenencias graves. Pode haber outras desavenencias, pero, vaia..., aí púlense as... por suposto, as técnicas e queda, aflora, onde puidera haber algunha confrontación, que debe resolverse en conferencia sectorial." (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

*P81: "A conferencia sectorial prepáranas as mesas sectoriais ou as conferencias xerais, que se chaman, a onde van os directores xerais. Entón, o traballo real de negociación e información é feito máis ben por parte dos directores xerais que dos propios conselleiros, de tal maneira que cando chegamos á conferencia sectorial os temas están moi elaborados. É máis ben, case, unha manifestación pública de posturas, pero con pouca capacidade de modificar os acordos preestablecidos." (CA, CS Educación).*

En resumo, os entrevistados coinciden en destacar a importancia dos órganos de segundo nivel para promover a cooperación. Por tanto, enténdese que canto máis desenvolvidos estean e mellor traballen os órganos de segundo nivel, máis cooperación haberá. Aínda que con efectos positivos para todas as conferencias sectoriais, é na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, segundo os entrevistados, na que estes instrumentos desempeñan unha maior actividade, que facilita moito o seu funcionamento, as negociacións e o logro de acordos. Quizais isto estea relacionado co feito de que esta conferencia recibiu un impulso nos últimos anos que mellorou o seu funcionamento<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> En cambio, na Conferencia Sectorial de Agricultura, que parece que desenvolveu moito estes órganos, as prácticas serían tan habituais que os propios entrevistados lles restarían importancia aos seus efectos.

#### 6.2.4.4 O procedemento de decisión

O procedemento de decisión e de aplicación dos acordos das conferencias sectoriais non formaba parte inicialmente dos factores que, segundo as hipóteses, configuran o grao de institucionalización dunha conferencia sectorial. Porén, é un dos elementos que aparecen mencionados con frecuencia nas entrevistas, tanto na descrición do funcionamento das conferencias sectoriais (táboa 6.37) como, moi especialmente, nas valoracións prescritivas (véxase capítulo 7).

**Táboa 6.37: O procedemento de decisión nas conferencias sectoriais**

	N	%*
CISNS	9	50,0
CS de Agricultura	6	30,0
CS Medio Ambiente	12	63,2
CS Educación	3	23,1

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

Non son moitos os entrevistados que mencionan o procedemento de decisión como un factor que afecte á cooperación. De feito, unicamente 6 deles establecen algún tipo de relación entre procedemento de decisión e cooperación (táboa 6.38).

**Táboa 6.38: Os efectos do procedemento de decisión sobre a cooperación**

	Promove		Dificulta		Afecta		Non afecta	
	N	%	N	%	N	%	N	%
CISNS	0	0,0	2	11,1	0	0,0	1	5,6
CS Agricultura	0	0,0	1	5,0	0	0,0	0	0,0
CS Medio Ambiente	0	0,0	1	5,3	0	0,0	0	0,0
CS Educación	1	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0

\* Porcentaxe sobre o número de entrevistados en cada conferencia sectorial.

Tres destes entrevistados manteñen que o actual sistema de decisións implica dificultades para chegar a acordos<sup>90</sup>. Por unha parte, dous deles cren que o feito de que o procedemento de toma de decisións se basee no consenso constitúe un problema para o logro de acordos e réstalle relevancia á conferencia como órgano de decisión.

*P2: "¿De onde veñen os déficits? Pois de que o ámbito para acordar decisións é moi limitado, á parte de que depende exclusivamente da vontade das partes. Son 18 partes, non hai un sistema de maiorías nin minorías para impoñer acordos, en definitiva, para transmitir información, opinión; é un bo órgano, un bo órgano de traslado de información, pero para subscribir acordos políticos e concertar operacións, que incumben a todo o Estado,... pois a conferencia sectorial, desde o meu punto de vista, non vale." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

*P12: "Agora ben, o CISNS non ten capacidade normativa, iso é evidente, e todas as súas decisións adóptanse mediante acordos que teñen que ser por consenso entre todos, o que tamén resta. Ademais, creo que é a única conferencia sectorial en que os acordos se toman por consenso, por acordo entre todas as partes. Eu estudei algunhas outras conferencias sectoriais, xa*

90 O mesmo entrevistado participou tanto na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente como na de Agricultura, por iso o número total de entrevistados ao que se alude é 3.



*non me refiro ás de Política Fiscal e Financeira, que teñen sistemas de maiorías, é dicir, que cando hai un punto vótase e moitas veces a Administración [central] ten un voto de calidade e adóptanse acordos por maioría. Aquí ten que ser todo por consenso. E creo que hai ditames feitos pola avogacía do Estado que din que o consenso é por acordo entre as partes. En canto haxa un conselleiro ou conselleira que diga que non lle parece ben algo, xa non hai acordo nese tema. Eu creo que iso tamén resta moito ao consello.” (Goberno central, CISNS).*

O outro entrevistado, en cambio, atribúelle á natureza dos acordos –non vinculantes– as dificultades para chegar a acordos que todos cumbran.

*P10: “En saúde pública depéndese máis da boa vontade [para aplicar os acordos]. Por exemplo, agora, coas vacinas, Madrid, que saíu do esquema das vacinas. Este tipo de accións que non son boas para o sistema, o sistema non pode evitalas.” (Goberno central e CA, CISNS).*

Pola contra, un dos entrevistados, procedente da Conferencia Sectorial de Educación, considera precisamente que a natureza non vinculante dos acordos é a que permite que se chegue a acordos, mentres un sistema de decisión por maiorías pode xerar discrepancias.

*P64: “Sempre había alguén que estaba a favor, quen estaba en contra ou a quen podía gustar-lle máis desta maneira ou da outra, ¿non? Pero quéroche dicir que non hai que esquecer que no que é normativa, cada un ten as súas competencias. Pero logo, noutros, pois hai que poñerse de acordo se... Se todo, dixeramos, só fora por maioría, podería darse o caso de que houbose algúns que sempre estiveran en discrepancia e non se sentisen a gusto. Eu creo que sempre é mellor intentar a unanimidade e, logo, pois ser consciente de que logo van as competencias de cada un, que igual que eles teñen a competencia de execución...” (Goberno central, CS Educación).*

Por último, e como no caso do regulamento das conferencias sectoriais, un dos entrevistados considera que a introdución da votación como procedemento de decisión non implicaría melloras nos niveis de cooperación.

*P18: “Pero nesoutras materias a min paréceme que por moito que o regulases [introdución de mecanismos de votación] nunca ían establecer acordos en materia económica que despois se aplicasen.” (Goberno central, CISNS).*

### **Conclusiones**

A evidencia empírica corrobora a dirección do efecto da institucionalización sobre a cooperación. De acordo coa información extraída a partir das entrevistas, a institucionalización da conferencia posúe efectos positivos sobre a cooperación. Porén, non todos os elementos que caracterizan o grao de institucionalización dunha conferencia sectorial parecen ser igualmente importantes, polo menos se se ten en consideración o número de entrevistados que establecen unha relación causal con algún deles. Así, mentres o regulamento ou o procedemento de decisión son mencionados por un número relativamente baixo de entrevistados, a promoción dos órganos de segundo nivel conta cun apoio maior entre eles. Estes últimos, xunto coa periodicidade das reunións, constitúen factores importantes que axudan á consecución de acordos nalgunhas conferencias sectoriais. Destacan, entre elas, a Conferencia Sectorial de Agricultura e a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (a primeira pola súa periodicidade e a segunda polo bo funcionamento dos órganos de segundo nivel).

### 6.2.5 As materias tratadas nas conferencias sectoriais

As hipóteses presentadas no capítulo 3 contemplan o tipo de materia discutido na conferencia sectorial para explicar que se produzan ou non acordos de cooperación. Segundo este argumento, naquelas conferencias onde predominen materias nas que a ausencia de coordinación supoña un custo moi alto para os cidadáns (definidas como materias *problema-necesidade*) ou naquelas nas que predominen as materias de natureza técnica, os acordos serán máis probables. Ao contrario, se na axenda da conferencia predominan temas de natureza política –é dicir, sobre os que o debate estea moi ideoloxizado– é previsible que o nivel de cooperación sexa inferior.

Para esta análise fíxose un estudo das actas das reunións das conferencias sectoriais a partir da cal se extraeu unha clasificación de todos os temas tratados nestas, atendendo fundamentalmente a catro aspectos: o tipo de materia tratada, se está vinculada ou non a fondos, se está relacionada coa Unión Europea e se están implicados os órganos de segundo nivel no seu tratamento<sup>91</sup>. Atendendo á táboa 6.39, apréciase que o tratamento de materias do sector é o máis frecuente nas reunións destas conferencias sectoriais (un 53%), a moita distancia do resto das materias. Ademais, as CCSS son lugar de debate de normas estatais (14,5%), así como de problemas de urxente solución (13,2%), con relativa frecuencia. Cunha porcentaxe moito menor figuran as materias relacionadas con sancións ou control das actuacións de comunidades autónomas ou Goberno central (aínda que principalmente de comunidades autónomas), as materias técnicas ou as designacións de persoal en diferentes organismos. Por último, tamén se dan temas de asociacionismo, os criterios de repartición (sobre a distribución de cotas de produción, por exemplo) e a creación ou promoción de sistemas de información. De todas estas materias, un 12,2% están relacionadas coa Unión Europea, e nun 6,3% das materias encargouse aos grupos de traballo que afondaran no seu estudo<sup>92</sup> (véxase anexo VI).

91 Ao ser elaborada esta táboa mediante as actas das conferencias sectoriais, resulta difícil delimitar exactamente a que tipo de materia fai referencia cada un dos puntos nas actas e ir máis en detalle na súa definición (por exemplo, nas materias recollidas na categoría de "Sector"). Ademais, hai que ter en conta que esta clasificación é froito da interpretación do contido das actas, polo que cabe a posibilidade de que haxa certa contaminación derivado desta.

92 Só aparece de forma explícita nas actas a vinculación das materias cos órganos de segundo nivel no 6,3% do total das materias, pero son moitas outras as que se tratan en órganos técnicos sen que apareza reflectido nas actas.



Táboa 6.39: As materias tratadas nas conferencias sectoriais (2001-2007)

Materias	N	%	Acordos		Acordos asociados a fondos	
			N	%	N	%
Sistemas información <sup>1</sup>	11	1,8	5	1,7	0	0
Designacións <sup>2</sup>	21	3,4	19	6,6	0	0
Técnicas <sup>3</sup>	25	4,0	18	6,2	14	77,8
Normativo estatal <sup>4</sup>	90	14,5	2	0,7	0	0
Agrupacións <sup>5</sup>	19	3,1	18	6,2	18	100
Sector <sup>6</sup>	329	53,0	152	52,6	123	80,9
Criterios repartición <sup>7</sup>	15	2,4	10	3,5	6	60,0
Sancións <sup>8</sup>	29	4,67	10	3,5	5	50,0
Problemas <sup>9</sup>	82	13,2	55	19,0	48	87,3
<b>Total</b>	<b>621</b>	<b>100,0</b>	<b>289</b>	<b>100,0</b>	<b>214</b>	<b>-</b>

1 Negociacións destinadas a crear ou controlar sistemas de información entre comunidades autónomas ou entre comunidades autónomas e Goberno central.

2 Negociacións sobre as eleccións de determinados cargos.

3 Materias cun alto contido técnico.

4 Discusión de normas estatais.

5 Negociacións sobre temas que afectan ao financiamento ou funcións de agrupacións, asociacións, etc.

6 Materias directamente relacionadas co sector da conferencia sectorial.

7 Discusión sobre os criterios en función dos que se van distribuir as cotas, fondos, etc.

8 Discusión sobre as accións de control ou sanción polo incumprimento dunha norma ou acordo.

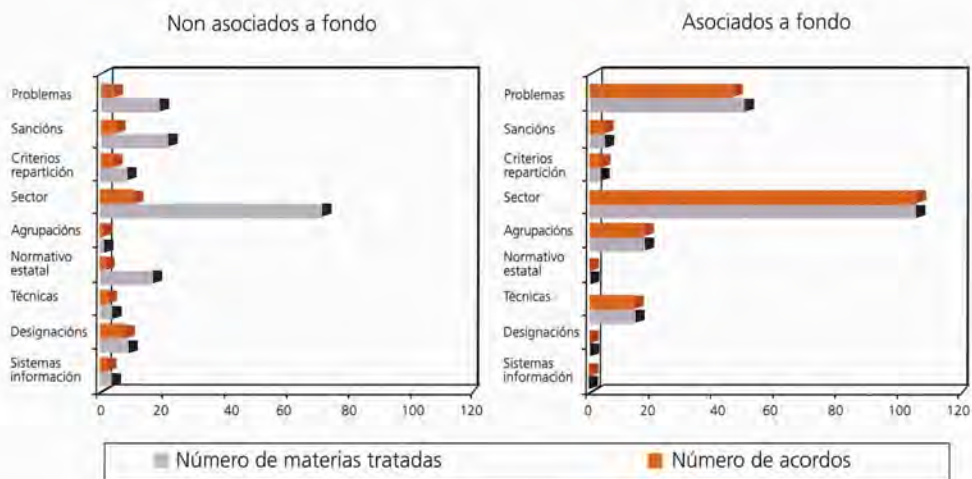
9 Materias que afectan a unha ou varias comunidades autónomas e constitúen un problema.

FONTE: Elaboración propia a partir das actas de conferencias sectoriais contidas nos informes do MAP 2001-2008.

Os datos da táboa indican que un maior tratamento dunha materia nas conferencias sectoriais non sempre implica un maior número de acordos sobre ese determinado ámbito. Por exemplo, no que se refire ao tratamento de normas estatais, aínda que representan un 14,5% dos temas tratados, só un 0,7% dos acordos nas conferencias sectoriais pertencen a estas materias. Por outro lado, hai unha gran diferenza no número de acordos, segundo as materias veñan asociadas a fondos ou non: como mínimo, a metade dos acordos asinados están vinculados a fondos.

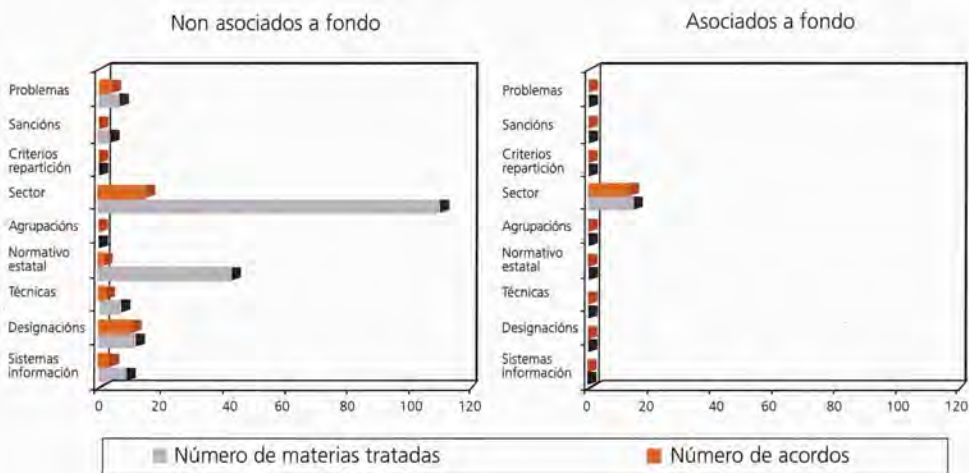
Os contidos aos que atende cada unha das conferencias sectoriais son distintos segundo a conferencia que se trate. A Conferencia Sectorial de Agricultura dedica as súas reunións, principalmente, ao estudo de materias relacionadas co sector e aos problemas que afectan a cada unha das comunidades autónomas no que se refire a pragas nas colleitas, enfermidades dos animais ou fenómenos meteorolóxicos que produciron danos no campo (gráfico 6.3). Ademais, un importante número das materias tratadas nesta conferencia sectorial (197, o 56% sobre o total das materias tratadas) están asociadas a fondos e un 15% dos temas abordados nela están vinculados con algunha directiva ou fondos europeos (anexo VI).

**Gráfico 6.3: As materias tratadas na Conferencia Sectorial de Agricultura**



No Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, o principal ámbito de traballo tamén son as materias sectoriais (74,4%). O debate de normas estatais ocupa así mesmo unha parte importante nas reunións (un 21%). Neste caso, a territorialización de fondos non é tan relevante como na Conferencia Sectorial de Agricultura, pois só un 8% dos asuntos están ligados a esta. A influencia do escenario europeo tampouco é relevante no consello, xa que unicamente se contabilizan 6 temas deste ámbito (3,5%). O gráfico 6.4 presenta os contidos do consello.

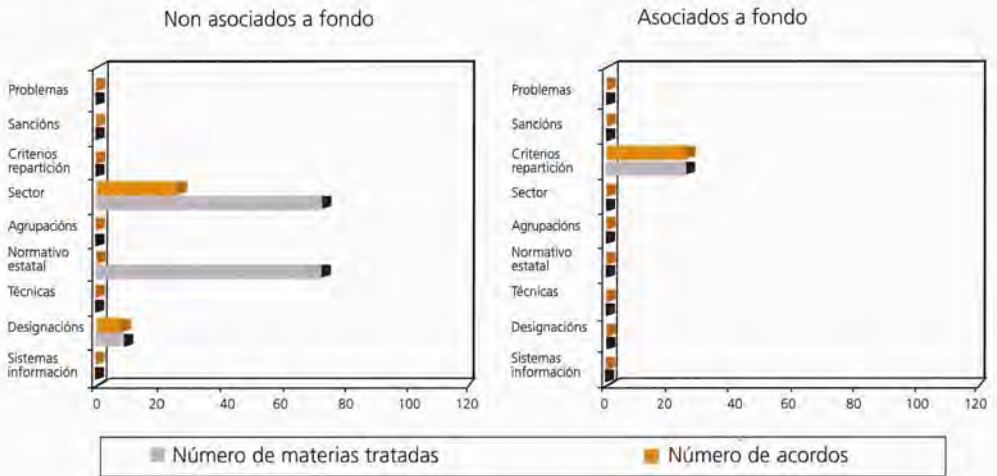
**Gráfico 6.4: As materias tratadas no Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde**





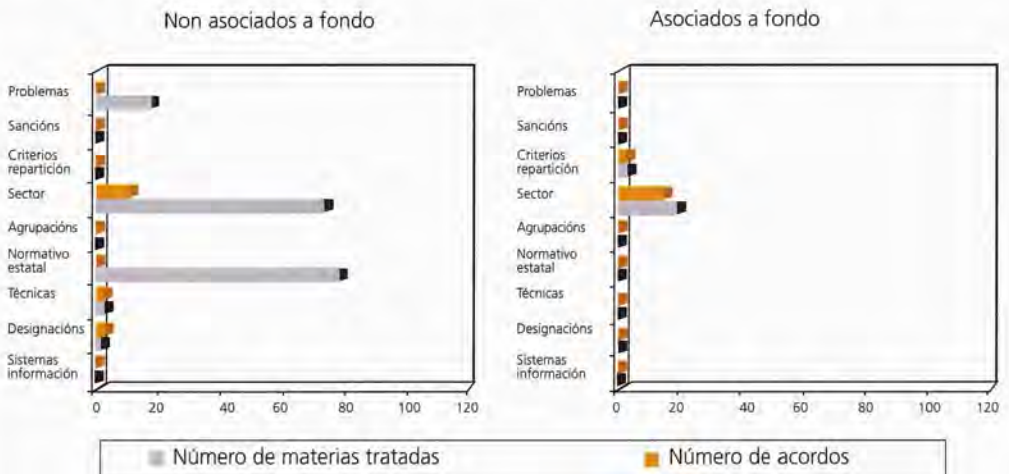
O número de materias que abrangueu a Conferencia Sectorial de Educación é moito inferior ao do resto de conferencias sectoriais. En efecto, nas actas aparecen unicamente 15 asuntos discutidos nas súas reunións e só dous destes puntos están relacionados coa asignación de fondos. A actividade desta conferencia sectorial é, por tanto, moito menos intensa cá das demais conferencias. En todo caso, as normas de carácter estatal e os temas sectoriais son o principal tema tratado en Educación (gráfico 6.5).

**Gráfico 6.5: As materias tratadas na Conferencia Sectorial de Educación**



Por último, a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente véñse ocupando primordialmente de temas sectoriais e de normas estatais, como no caso das dúas conferencias anteriores (gráfico 6.6). Aínda que a repartición de fondos non é un constitutivo esencial das materias tratadas nesta conferencia (só un 11% sobre o total), cobra importancia neste caso a dimensión europea, pois case o 20% dos asuntos teñen algún vínculo coa Unión Europea.

**Gráfico 6.6: As materias tratadas na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente**



Na táboa 6.40 preséntase de forma conxunta a distribución de materias e acordos de cooperación por conferencias sectoriais. As materias que predominan en todas as conferencias e sobre as que se produce un maior número de acordos son as materias propiamente sectoriais (definidas como "Sector" no cadro). Non obstante, os asuntos que gastan máis tempo nas conferencias sectoriais non sempre son obxecto de acordo. Unha parte importante das sesións das conferencias sectoriais está dedicada a temas sobre os que non hai acordos, como por exemplo o debate sobre normas estatais. Agás na Conferencia Sectorial de Agricultura, no resto de conferencias as normas estatais constitúen un dos principais contidos; porén, sobre estas materias a porcentaxe de acordos é moi baixa.

Os datos da táboa 6.40 tamén indican que as materias sobre as que se establecía unha maior probabilidade de chegar a acordos de cooperación nas hipóteses (materias de natureza técnica ou que representen problemas que requiren dunha solución urxente) predominan na Conferencia Sectorial de Agricultura (as materias "problema" representan un 19,9% dos temas tratados e as materias técnicas un 5,1%). A pesar de que nas hipóteses non se formulara ningunha predición sobre o impacto das materias relacionadas coa normativa europea na cooperación, esta materia aparece vinculada positivamente á cooperación de forma reiterada por parte dos entrevistados. A conferencia sectorial onde predominan os temas europeos é a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (un 17,3% do total), seguida da Conferencia Sectorial de Agricultura (15,4%).

**Táboa 6.40: As materias tratadas nas conferencias sectoriais**

Materias	CS Agricultura		CISNS		CS Educación		CS Medio Ambiente									
	N*	%	N*	%	N*	%	N*	%								
Sistemas información	4	1,1	2	0,9	7	4,1	3	7,3	0	0,0	0	0,0				
Designacións	9	2,6	8	3,5	10	5,8	9	22,0	1	6,7	1	20,0	1	1,2	1	7,7
Técnicas	18	5,1	16	7,0	5	2,9	1	2,4	0	0,0	0	0,0	2	2,5	1	7,7
Normativo estatal	16	4,6	1	0,4	36	20,9	1	2,4	6	40,0	0	0,0	32	39,5	0	0,0
Agrupacións Sector	19	5,4	18	7,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Cráterios repartición	17	50,7	117	50,9	105	61,0	23	56,1	6	40,0	2	40,0	38	46,9	10	76,9
Sancións	11	3,1	7	3,0	1	0,6	0	0,0	2	13,3	2	40,0	1	1,2	1	7,7
Problemas	26	7,4	10	4,3	3	1,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Unión Europea	70	19,9	51	22,2	5	2,9	4	9,8	0	0,0	0	0,0	7	8,6	0	0,0
Órganos segundo nivel	54	15,4	37	16,1	6	3,5	3	7,3	2	13,3	1	20,0	14	17,3	4	30,8
Asociadas a fondos	10	2,8	9	3,9	26	15,1	6	14,6	1	6,7	1	20,0	2	15,4	2	15,4
	197	56,1	193	83,9	13	7,6	12	29,3	2	13,3	2	40,0	9	11,1	7	53,8

\* N representa o número de materias tratadas en conferencias sectoriais.

\*\* AC indica o número de acordos logrado en cada unha destas materias.



A información proporcionada polos entrevistados na parte descritiva coincide en gran medida cos datos extraídos das actas das conferencias sectoriais (táboa 6.41), a pesar de que a clasificación das materias a partir dos datos das entrevistas é algo distinta. Por exemplo, os representantes da Conferencia Sectorial de Agricultura e os de Medio Ambiente son os que lles outorgan máis peso ás materias de ámbito comunitario e aos problemas. Ademais, as normas estatais predominan, tamén correspondéndose cos datos extraídos das actas, na Conferencia Sectorial de Educación e na de Medio Ambiente. A diferenza dos datos extraídos das actas, os entrevistados que identifican un maior número de materias técnicas son os representantes da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (e non os da Conferencia de Agricultura).

**Táboa 6.41: O tipo de materia tratado nas conferencias sectoriais**

	Normativo comunitario	Normativo estatal	Materia sectorial	Materia política	Materia problema-necesidade	Materia técnica	Materia territorial
CISNS	2	4	10	1	4	1	7
CS de Agricultura	12	5	7	1	5	1	15
CS Medio Ambiente	12	11	13	2	7	4	11
CS Educación	2	12	8	1	1	0	3

Os entrevistados tamén identifican o tipo de materia tratado nas conferencias sectoriais como un dos factores que promove ou impide a cooperación. Nos seguintes apartados preséntanse as citas dos informantes referidas aos efectos sobre a cooperación de cada unha das materias. En primeiro lugar presentaranse as materias asociadas positivamente coa cooperación e en segundo lugar, os temas aos que se lles atribúe un impacto negativo sobre a consecución de acordos.

#### *6.2.5.1 As materias que facilitan o logro de acordos: os problemas, as materias técnicas e o tratamento de normas comunitarias*

##### **a. Problemas**

Todos os entrevistados que vinculan causalmente as *materias-problema* coa cooperación establecen unha relación positiva entre o tratamento deste tipo de materias e a maior facilidade para chegar a acordos, o que coincide coa dirección do efecto deste factor que se apunta nas hipóteses. Segundo estas, os incentivos á cooperación neste tipo de materias proveñen dos custos que implica a falla de cooperación para a poboación.

**Táboa 6.42: O efecto das materias-problema sobre a cooperación**

	Promove	Dificulta
CISNS	5	0
CS Agricultura	2	0
CS Medio Ambiente	2	0
CS Educación	1	0
MAP	5	0

Como se aprecia na táboa 6.42, os representantes do CISNS son os que máis atribúen un efecto positivo sobre a cooperación ás materias relacionadas con algún problema (a pesar de que os problemas só ocupan o quinto posto no consello, segundo as actas). Principalmente, porque estes entrevistados interpretan que os custos por non coordinarse en temas de saúde pública son enormes e os seus efectos sobrepasan o ámbito territorial de cada comunidade autónoma.

*P16: "Ben, pero esa, por exemplo, foi unha época complicada, complicada á hora de que tes moi preto de ti país que che están reclamando unha solución que eles entendían que existía para evitar mortes, porque está habendo mortes. E ao mesmo tempo, pois por detrás tes unha busca, un convencemento de que desde o punto de vista lóxico ou actuabamos todos á vez ou isto podía ser unha catástrofe. Aí había que tomar unhas decisións que podían durar dúas, tres semanas e que había que ter primeiro un fundamento técnico moi importante e unha visión política o máis consensuada posible." (CA, CISNS).*

*P18: "A Comisión de Saúde Pública, por exemplo, cando se presentou un tema, pois das vacas tolas ou a meninxite ou algún outro caso parecido, as comunidades autónomas tenderon máis a achegar solucións como... Sempre mantendo a súa capacidade de decisión no seu propio territorio, pero o problema é que os problemas de saúde pública non se poden parcelar por territorios, e as epidemias e os casos que poida haber nun territorio non se paran aquí ou alí porque haxa unha raia de demarcación política que faga que non pasen os axentes contaminantes ou calquera outra cousa. Nese sentido, quizais é a comisión técnica que máis se desenvolveu e que máis permitiu acadar acordos máis ou menos precarios, pero, en todo caso, acordos en certos momentos, sobre todo en certos momentos puntuais. E en xeral, as políticas de saúde son... é que é moi difícil. Ti non podes establecer un calendario de vacinas distinto ao da CA veciña, porque a poboación... é dicir, con iso pode estar desprotexendo poboacións absolutamente veciñas e que se intercambian por razóns de proximidade porque teñan unha autoridade política distinta. Entón, este tipo de cousas tenden a acordarse." (Goberno central, CISNS).*

*P29: "Home, hai materias... efectivamente, iso está clarísimo. Hai materias que levantan moitísimas ampolas e materias onde os conselleiros se senten reforzados se se produce un consenso. É dicir, hai certas materias onde é imprescindible que haxa un consenso, ¿non? Por exemplo, os temas relacionados con sanidade exterior. Pois os conselleiros evidentemente aí fan unha piña, porque é un problema supranacional. Por exemplo, pois non sei, ante unha posible epidemia, pois non sei, dáme igual, de gripe aviaria ou do que pasou no seu momento coa enfermidade de Jakobs. Ben, pois neses temas, ou a neumonía, ben, pois neses casos, evidentemente, sí que acostuma producirse unha maior facilidade de acordo entre os conselleiros. A materia, desde logo, condiciona moitísimo." (Goberno central e CA, CISNS).*

Outro dos temas mencionados por estes entrevistados (e tamén por parte dun representante do MAP) como exemplo de éxito de cooperación é o dos transplantes. O bo funcionamento do organismo que regula os transplantes (unha axencia autónoma), segundo moitos dos entrevistados, viría dado polo tipo de materia que trata, onde a desorganización ou a falla de acordos pode implicar a perda de vidas, o que xera uns incentivos moi fortes para o seu bo funcionamento.

*P1: "Pois seguramente porque aquí o efecto demostración do necesario en relación co adecuado na organización [Organización Nacional de Transplantes] é inmediato. Ou te sumas ao modelo e te beneficias daquilo, é dicir, achegas pero á vez recibes, porque aquí a capacidade de doar e a capacidade de recibir é bidireccional. Entón eu creo que aí están todas as condicións para que todo o mundo se sume, porque se retrataría o que quedaría, en principio, quedaría evidente que un país onde se producen con gran frecuencia as doazóns e o que se desenvolveu en*



canto á capacidade técnica dos transplantes e demais, todo iso foi moi beneficioso. Se quedas á marxe dun sistema exitoso tes todas as de perder.” (Goberno central, CARCE e MAP).

P18: “Transplantes, imos ver... É unha organización autónoma que non ten nada que ver co poder político e está adxunta ao nivel técnico, xa que por montóns de prestixio acumulado déronse moitos cartos. Toda a organización de transplantes duplica o sistema [...]. Entón é unha organización autónoma que realmente foi brillante no seu desenvolvemento.” (Goberno central, CISNS).

En canto á Conferencia Sectorial de Agricultura, dous dos seus membros aluden á crise das vacas tolas ou ao problema da peste aviaria coma materias problemáticas que promoven a consecución de acordos.

P11: “Cando hai unha catástrofe da dimensión que foi a encefalopatía esponxiforme bovina, a crise alimentaria, allí puxémonos enseguida todos de acordo.” (CA, CS Agricultura).

P13: “Que temos que ser moi eficaces ao combater epitoceos. Por exemplo, o das aves, que é a peste aviaria... Todos compartimos que hai que ter o máximo grao de eficacia. [...] É un tema fácil de poñer de acordo.” (Goberno central e CA, CS Agricultura).

En ambiente destacan o problema dos incendios como un tema no que teñen especial interese en poñerse de acordo.

P72: “Nos temas de incendios forestais non hai nunca grandes conflitos. Todos entendemos que é unha responsabilidade e que estamos falando de emerxencias, e nese tema presérvase case sempre do debate político e hai, en xeral, sempre acordos moi importantes.” (CA, CS Medio Ambiente).

Os representantes do MAP destacan ademais estoutros temas como aqueles nos que é máis fácil chegar a acordos.

P6: “A similitude está precisamente en que cando existen os problemas en todas as conferencias se ataca o problema. É dicir, a todo o mundo lle interesa resolver os problemas para que se xere o menor número de consecuencias desfavorables para a poboación. E iso está clarísimo. É dicir, cando hai un problema técnico que hai que atallar, automaticamente pónense en marcha todas as institucións do signo que sexa e intenta chegarse a acordos entre todos.” (Goberno central, CISNS e MAP).

P22: “Hai campos que requiren moita cooperación, por exemplo, agricultura ou saúde. No calendario de vacinas, ti non tes máis remedio que poñerte de acordo, porque non podes empezar a vacinar contra a gripe aos vellos o 15 de outubro e que Castela e León empece en novembro. Porque a gripe non admite fronteiras. Entón hai cousas nas que necesariamente te tes que poñer de acordo.” (Goberno central, MAP).

P25: “Home, os políticos, con carácter xeral, identifican perfectamente cales son os problemas e saben que hai certas cousas coas que non se xoga. Eu estou convencido, absolutamente convencido, de que a posición sobre o fenómeno migratorio nas súas distintas derivadas, no que afecta ás comunidades autónomas... Porque as comunidades autónomas debaterán ata certo punto o das regulacións masivas, ou o dos permisos de traballo, pero ao final o que lles importa ás comunidades autónomas é cantos partos teñen que atender de xente que non... pola que non reciben financiamento. Cantos partos teñen que pagar, non é outra cousa. Ben, pois ao

*final non se fará política electoral con isto, por dicilo así. Farase política de verdade, non electoralismo. E iso, sexa da cor que sexa o partido correspondente.” (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P28: “Por exemplo, neste país, cando houbo o das vacas tolas, que era un tema moi importante que non se podía resolver sen unha colaboración intensa coas comunidades autónomas, pois lograronse acordos importantes na CS de Agricultura. Cada vez que houbo que renovar o sistema de financiamento ou renovar o CISNS xa in extremis, conseguiuuse un resultado ou acordo maioritario. Cando houbo que afrontar un problema que non tiña máis perspectiva de solución que un tipo de acordo entre Estado e comunidades autónomas, pois conseguiuuse.”*

## **b. Materia técnica**

Como no caso das *materias-problema*, todas as referencias ás materias técnicas establecen unha relación positiva entre este factor e a cooperación, o que se corresponde coa dirección do efecto establecida nas hipóteses. Respecto das diferenzas entre conferencias sectoriais, destaca o número de entrevistados pertencentes ao CISNS que mencionan esta relación positiva (véxase táboa 6.43). O argumento destes entrevistados refírese, principalmente, á sinxeleza de tomar acordos cando se debaten materias técnicas, fronte a aquelas máis politizadas.

**Táboa 6.43: O efecto das materias técnicas sobre a cooperación**

	Promove	Dificulta
CISNS	7	0
CS Agricultura	0	0
CS Medio Ambiente	2	0
CS Educación	2	0
MAP	3	0

*P6: “É dicir, os acordos do Consello Interterritorial son verdadeiramente eficaces cando hai acordo unánime de todos, que é nas cuestións técnicas, para resolver os problemas. Entón aí si hai acordo e aí non interveñen os partidos. Aí intervén, digamos, a necesidade de resolver unha cuestión práctica que hai que resolver e que afecta a todos. Nese sentido, os partidos dá igual que sexan de carácter nacionalista, que sexa de tipo de ámbito estatal.” (Goberno central, CISNS e MAP).*

*P12: “Hai temas, insisto, que son moi técnicos: canto máis técnicos sexan os temas e se presenten máis traballados desde abaixo, desde un servizo de medicina interna dun hospital dunha CA ata o responsable de calidade, cando chega xente técnica que constrúe os documentos que logo pasan e chegan ao consello, aí si que hai consenso. Cando se presenta a estratexia en diabetes no Sistema Nacional de Saúde, conséguense acordos. Por exemplo, cando se presenta unha estratexia sobre diabetes no Sistema Nacional de Saúde son temas que non só non son discutidos, senón que se felicita o funcionario.” (Goberno central, CISNS).*

*P24: “En xeral, en todas estas cuestións, estas cuestións técnicas que se refiren a política sanitaria stricto sensu, pois era relativamente fácil encontrar os consensos. Había unha visión bastante común dos problemas entre todos.” (Goberno central e CA, CISNS).*

*P39: “Si, as materias que son máis técnicas e máis complexas son máis fáciles de poder acordar e de poder avanzar, precisamente as máis complexas. En cambio, as que teñen un carácter*



moito máis mediático, máis político, máis da axenda... Ben, pois por exemplo os partidos non levan nos seus programas electorais que facer coa xestión dos recursos humanos nas organizacións sanitarias. Home, poden dar unhas directrices, pero iso non o din e sobre eses temas que son complexos si que é máis fácil lograr acordos. En cambio, en temas como infraestrutura ou financiamento, aí onde entran en xogo máis unhas coordenadas estritamente políticas." (CA, CISNS).

Así mesmo, os entrevistados pertencentes ás conferencias sectoriais de Medio Ambiente e Educación pensan que as materias técnicas favorecen a cooperación, porque a influencia da política nestas materias é menor.

P77: "Nese nivel máis técnico pois loxicamente non había maiores... É dicir, discutiase con moita claridade cales eran os problemas técnicos e dábbase a solución. E se había discrepancia política, pois estaba moi acoutada a un tema moi concreto onde loxicamente a posición do partido correspondente era tal ou cal, pero non supoñía ningún problema." (Goberno central, CS Educación).

Isto pode relacionarse, tal e como afirma un representante do MAP e como se vía no apartado anterior, co traballo dos órganos de segundo nivel, pois nestes órganos trátanse materias de natureza técnica e, polo tanto, neles lógranse acordos con máis facilidade.

P1: "O que che estou dicindo é que nese plano político lastra moito a cooperación ou trata de mediatizala, mentres que no outro [o técnico], unha vez decantado o interese e recoñecendo cal é a participación das partes e habendo unha confianza, funciona. Cando se crean grupos de traballo nunha conferencia sectorial, cando se establecen subcomisións con encomendas de funcións específicas, iso non falla, funciona." (Goberno central, CARCE e MAP).

### c. O tratamento de normas comunitarias

En canto ao tratamento na conferencia sectorial de normas comunitarias, todos os entrevistados coinciden de novo nos seus efectos positivos sobre a cooperación, principalmente os da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. Esta materia non foi considerada inicialmente nas hipóteses. Porén, a análise das entrevistas revela que é un factor importante, tanto polo peso que estes temas teñen entre os temas que se tratan na conferencia (como se viu en apartados anteriores) como polo efecto positivo sobre a cooperación que os entrevistados lle atribúen.

Táboa 6.44: O efecto das normas comunitarias sobre a cooperación

	Promove	Dificulta
CISNS	0	0
CS Agricultura	2	0
CS Medio Ambiente	4	0
CS Educación	1	0
MAP	2	0

Por unha parte, os representantes da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente afirman que é máis fácil lograr acordos cando se trata de discutir a aplicación dunha norma europea, pois o seu cumprimento é obrigado, os aspectos para seren discutidos son limitados e, polo tanto, a marxe de discusión é menor.

P72: "Eu creo que os temas que se tratan, ¿non? Moitos deles como son de obrigatorio cumprimento e a aceptación por parte de España das directivas europeas pois é que tampouco hai que discutir máis que o detalle. Pero ninguén se cuestiona a importancia que poida ter unha directiva sobre a reciclaxe. É que é obrigatorio cumprila. Ou sobre a descontaminación do solo industrial... é que non pensamos sobre a oportunidade ou non, é que é unha directiva europea e é necesario cumprila, polo tanto iso facilita tamén moito a tarefa ao Ministerio de Medio Ambiente, ao que ninguén lle cuestiona a idoneidade desa iniciativa. Sinxelamente hai que cumprila, do que se trata é de que a reacción desa lei ou a transposición desa directiva sexa ou conte co consenso das comunidades autónomas." (CA, CS Medio Ambiente).

P60: "Os fondos europeos teñen, en parte, a vantaxe de que veñen moi regulados, veñen moi programados. [...] Entón as marxes de manobra eran menores e, polo tanto, as marxes de discusión." (CA, CS Medio Ambiente).

Dous membros da Conferencia Sectorial de Agricultura destacan tamén a importancia do tratamento de temas europeos para lograr acordos. Segundo os entrevistados, os acordos son máis probables porque as decisións relacionadas con políticas europeas, cando chegan á conferencia sectorial, están en parte tomadas. Ademais, a intensidade do calendario europeo obriga a tomar a decisión sen dilacións.

P13: "Un acordo moi fácil, pois un acordo sobre unha petición que se teña que facer á Unión Europea sobre unha cuestión que nos beneficie e sobre a que todos estamos de acordo en que nos beneficia; pois niso, en dous minutos chegaches a acordo." (Goberno central e CA, CS Agricultura).

P14: "Sobre todo na de Agricultura, como en xeral nas conferencias sectoriais nas que hai políticas comúns europeas, estas adoitan funcionar ben, porque as decisións básicas das que parte xa están tomadas. A Conferencia Sectorial de Agricultura discute problemas da agricultura de España, pero en xeral sobre a base de decisións que se van tomar en Europa, e a ministra quere levar o aval dos seus conselleiros ou, polo menos, o coñecemento ou os criterios dos seus conselleiros. Ou se van tomar ou están tomadas xa... Co cal, aí, unha parte do traballo xa a tes feita e todo resulta máis fácil. Non podes discutir ou non podes opoñerte a unha decisión da UE. [...] Á parte tamén hai outro factor: as urxencias. No Ministerio de Agricultura téñense que decidir cousas que se van decidir mañá pola tarde en Bruxelas, co que non hai marxe para andar dicindo: 'Teño que pensalo...'; senón que se di: 'Ben, pénsao en cinco minutos que me tes que contestar'." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

Ademais, 9 entrevistados (principalmente da Conferencia Sectorial de Agricultura -3-, de Medio Ambiente -2- e 4 representantes do MAP) destacan a importancia das normas comunitarias para o funcionamento das conferencias sectoriais, o que explica, indirectamente, maiores niveis de cooperación. Todos estes entrevistados coinciden na urxencia de chegar a acordos nos temas europeos se queren asegurar a correcta aplicación das normas europeas. Neste senso, o tratamento de materias comunitarias constitúe un incentivo tanto para as comunidades autónomas como para o Goberno central, pois é preciso cooperar para cumprir coa normativa comunitaria.

P5: "Pesca e Agricultura foron un pouco a bandeira do avance en asuntos europeos. Aí hai motivos suficientes para pensalo. En primeiro lugar, porque son dous ámbitos de intensísima actuación comunitaria. Son dous ámbitos, ademais, nos que as competencias do Estado son moi reducidas, por non dicir inexistentes, a pesar de que actúen, pero formalmente aí as súas competencias son moi reducidas. E en terceiro lugar, son dous ámbitos nos que as axudas europeas



as son moi importantes e acaban sendo xestionadas polas comunidades autónomas. A confluencia destas tres ideas fai que Pesca e Agricultura funcionaran ben desde o primeiro momento." (Goberno central, CARCE e MAP).

P14: "A Conferencia Sectorial de Agricultura naceu, literalmente, ante a necesidade de abordar a entrada de España no mercado común, que, en materia de agricultura, como todo o mundo sabe, é a máis intensa das políticas europeas comúns e xeraba uns problemas brutais, logo, de aplicación interna desa política agraria común. Sobre todo porque a PAC, a Política Agraria Común, foi unha política moi agresiva en España que levaba a reestruturar sectores como, por exemplo, en Galicia, o leite, a carne de vacún, etc. Entón, a aplicación deses programas europeos esixía ao ministerio reunirse cos conselleiros para ver como demo aplicabamos esas reformas europeas." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

P28: "Hai conferencias sectoriais que funcionan de forma regular, porque están asentadas de forma permanente, porque hai unha serie de asuntos que lles obrigan a reunirse con frecuencia. Penso na Conferencia Sectorial de Agricultura, na que é case obrigado reunirse con bastante periodicidade, porque a UE esixe unha PAC, porque levala a cabo de forma constitucional require verse moitas veces. Hai cantidade de regulamentos comunitarios que se aproban, de programas que se poñen en marcha... Ter unha relación cotiá coas comunidades autónomas por parte do ministerio é obrigado. Agricultura é un ministerio que sen as comunidades autónomas non faría absolutamente nada."

P72: "[¿Que cre que realmente incentiva as comunidades autónomas e o Goberno central a cooperar?] Ben, pois o convencemento de que hai directivas europeas que temos que asumir e que cumprir e que, por tanto, a participación da comunidade autónoma na discusión desa directiva europea é fundamental para que quede unha lei aplicable." (CA, CS Medio Ambiente).

#### 6.2.5.2 As materias que dificultan o logro de acordos: as materias políticas e as normas estatais

##### a. Materias políticas

Os entrevistados son unánimes ao destacar os efectos negativos das materias políticas sobre a consecución de acordos, o que se corresponde co efecto deste tipo de materias que se establecía nas hipóteses. Respecto das diferenzas entre conferencias sectoriais, de novo son os membros do CISNS os maioritarios nesta visión negativa (táboa 6.45).

Táboa 6.45: O efecto das materias políticas sobre a cooperación

	Promove	Dificulta
CISNS	5	0
CS Agricultura	1	0
CS Medio Ambiente	0	0
CS Educación	1	0
MAP	3	0

Todos estes entrevistados aluden ás dificultades de acadar acordos nas materias políticas, ao predominar nas negociacións a ideoloxía dos partidos que fai máis probable que a discusión desemboque en confrontación partidista (véxase apartado 5.2.2.3)<sup>93</sup>.

P1: *"O que che estou dicindo é que ese plano político lastra moito a cooperación ou trata de mediatizala."* (Goberno central, CARCE e MAP).

P6: *"Depende tamén do que se queira levar ao consello. É dicir, se se vai levar ao consello unha lei do Sistema Nacional de Saúde, que pon patas arriba o sistema actual, por exemplo, e que vai en contra da ideoloxía do partido que está na oposición, evidentemente vaise dar unha dinámica de non acordo, fundamentalmente, como se deu no tema da educación."*

P17: *"O problema aparece cando se formula algunha cuestión de fixación de criterios ou temas, como digo, máis conceptuais, como a aprobación dunha lei. Ai é onde realmente toma protagonismo a conferencia sectorial e aí é onde boto en falla máis debate, non sei, máis consenso."* (Goberno central, CISNS e MAP).

P25: *"Pero logo, en temas que si, que o prisma ideolóxico, o compoñente ideolóxico é moi superior, pois segue habendo leas. Aínda que ao final, cando se fai política de verdade, chégase a solucións aceptables por todos. E aceptadas por todos."* (Goberno central, CISNS e MAP).

P81: *"Noutros temas que saen dese debate tan de fondo si, si que pode haber colaboración e acordo. É dicir, algúns temas saíron por unanimidade. Pero claro, cando son temas que non afectan ao sentido da educación, que ata agora non se chegou a un acordo entre PP e PSOE..."* (CA, CS Educación).

Nos debates sobre materias políticas, os participantes nas conferencias sectoriais tenden a adoptar a posición definida polo seu partido, o que leva á formación de dous bloques de representantes: o dos conselleiros do PP e o dos do PSOE. De aí que a consecución de acordos sexa practicamente imposible.

P6: *"Entón os partidos políticos interveñen, interfiren ou non interfiren, pero non porque interfira o partido político, senón porque a medida que se vai adoptar realmente non ten repercusións políticas directas fronte a, digamos, a un programa de goberno dun determinado partido político. Cando ataca ou cando, digamos, incide nese programa político, entón evidentemente todos os conselleiros, que son políticos evidentemente, pois van atacar esa medida que se proxecta nese sentido, e non vai haber acordo. É dicir, non vai haber acordo. Non houbo acordo sobre a Lei de educación e non vai haber acordo sobre a Lei de fundacións sanitarias cando se presentou no PP. E non haberá medidas... non haberá acordos sobre un posible, digamos, sobre unha posible proposta que decidira o Partido Popular para que a xestión dos servizos públicos dos hospitais públicos sexa feita por empresas privadas e non polo sector público. Non vai haber acordo político."* (Goberno central, CISNS e MAP).

Incluso nos casos nos que a falla de acordos prexudica os intereses das comunidades autónomas, a confrontación política acaba predominando nas posicións dos conselleiros autonómicos.

93 Dos entrevistados, 5 establecen unha relación causal entre materia política e competición interpartidista, o que induce a pensar que os efectos negativos deste tipo de materia son tanto directos como indirectos: por unha banda, dificulta en si mesmo a consecución de acordos; por outra banda, fomenta a existencia de competición interpartidista, que, como se viu, é un dos principais impedimentos para chegar a acordos.

P52: *"Pero cando o que se debate son principios ideolóxicos fortes, como o enfoque da educación nun país, aparece con toda a virulencia a doutrina e a ideoloxía dos partidos."*



P12: "¿Onde empeza a haber menos nivel de consenso? Nos temas onde a política se poida meter de maneira un pouco máis... Unha crise que temos, tremenda, é a das listas de espera. E aínda que os conselleiros si que queren pactar unha especie de criterios xerais, pois non hai acordo. Os conselleiros están desexando acadar un acordo, pero a prioridade e a loita política impídeno." (Goberno central, CISNS).

### **b. O tratamento de normas estatais**

Aínda que ningún dos entrevistados menciona especificamente unha relación causal entre o tratamento de normas estatais e a cooperación, merecen ser tomadas en consideración á vista dos datos extraídos das actas das conferencias, pois no CISNS, na Conferencia Sectorial de Educación e na de Medio Ambiente dedican gran parte do seu tempo ao debate deste tipo de materias. De feito, na exploración das relacións causais obsérvase que o tratamento de normas estatais está vinculado a dous factores que teñen un impacto negativo sobre a cooperación: 3 entrevistados asocian o debate de normas estatais coa existencia de competición interpartidista ou de conflito.

P64: "Eu creo que tamén depende de qué se estea debatendo... [...] Por exemplo, ante unha norma, sobre todo un proxecto de lei, supoño que ao final funciona tamén o partido." (Goberno central, CS Educación).

P72: "Hai outros temas, por exemplo, os temas lexislativos, os temas das leis, onde, claramente, as opcións políticas se evidencian con moitísima claridade. Por exemplo, as de cambio climático, por exemplo, onde as comunidades autónomas máis de esquerdas somos máis ambiciosas nas propostas que fai o Goberno central e hai outras comunidades autónomas que son máis conservadoras." (CA, CS Medio Ambiente).

P62: "Normalmente eran moito máis conflitivos e máis difíciles de chegar a acordos aqueles temas de gran política educativa, de grandes cambios lexislativos. Cando se elaborou a LOCE, as comunidades autónomas que non estaban gobernadas polo PP formulábanos problemas impresionantes de desacordos totais. [...] ... as comunidades autónomas aproveitaban para vir á conferencia sectorial dar mensaxes políticas nos medios de comunicación." (CA, CS Educación).

Ademais, o tratamento de normas estatais nas conferencias sectoriais desincentiva os participantes a asistir a estes órganos, pois perciben que a consulta do ministerio é meramente informativa e non implica unha participación efectiva dos representantes autonómicos na lexislación desenvolvida pola Administración central.

P47: "Víase que o resultado era moito máis útil o da Rede [de Autoridades Ambientais] que o da conferencia sectorial. Porque esta quedaba en nada. Máis que nada, quedaba en que o ministerio informaba de propostas. Era unha reunión informativa, onde se discutían algunhas cuestións pero non había produto, non había resultado..." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

### 6.2.5.3 As materias que teñen efectos ambivalentes sobre o logro de acordos: as materias sectoriais e as materias territoriais

#### a. Materia sectorial

Se se recorda, emprégase o código [materia] para aquelas citas nas que aparecen exemplos de materias relacionadas co sector tratadas nas conferencias sectoriais que non poden ser asociadas aos demais códigos referidos a materias. Na táboa 6.46 aparece o efecto destas materias sobre a cooperación. Como pode apreciarse, os efectos son ambivalentes (dificultan e promoven a cooperación) ou non se concretan (só se indica que teñen un efecto).

Táboa 6.46: O efecto das materias sobre a cooperación

	Promove	Dificulta	Afecta	Non afecta
CISNS	2	0	0	0
CS Agricultura	1	1	3	0
CS Medio Ambiente	4	2	4	0
CS Educación	2	2	2	0
MAP	1	0	2	0

Os representantes do CISNS mencionan como materias facilitadoras da cooperación os temas de xestión de servizos xunto con aqueles relacionados coa saúde nos que as administracións están interesadas en prestar un bo servizo aos cidadáns.

P29: “Pero cando son temas moi de xestión cotiá do día a día, as comunidades autónomas tender a colaborar moito, a ser transparentes, a apoiarse mutuamente.” (Goberno central e CA, CISNS).

P41: “... cousas que non son competencia do Estado, o Estado pode dicir misa se ti decides non facelo, por tanto... Pero eu creo que, en xeral, no tema de saúde, eu creo que en xeral, excepto algunhas características na provisión, de se ten que ser máis estritamente toda pública ou ten que ter entrada a iniciativa privada, de se a cobertura... Excepto nalgúns detalles destes, parece que en saúde todo o mundo quere dar unha boa prestación aos cidadáns.” (CA, CISNS).

Os membros da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente tamén aluden ao consenso existente entre as administracións públicas sobre algúns temas, como a protección da natureza ou, en xeral, aspectos que teñen que ver coa mellora da calidade de vida dos cidadáns.

P78: “Na parte que eu tiña de calidade e avaliación ambiental non era difícil. É dicir, chegabamos a un momento de acordo, porque é que evidentemente era moi difícil a fricción, non había... Eu creo que non se podía ter opinión en contra practicamente dunha directiva que en teoría é mellor para mellorar a calidade de vida nun aspecto X...” (Goberno central, CS Medio Ambiente).

P53: “Eu creo que hai un alto grao de consenso en temas especialmente vinculados ao que é a protección da natureza.” (Goberno Local, CS Medio Ambiente).

Segundo un dos entrevistados, o tema do ambiente ten unha particularidade: son normalmente temas que afectan a outras consellarías do Goberno autonómico; se na conferencia sectorial se pro-



duce un acordo entre os conselleiros de Medio Ambiente, este acordo, dalgunha maneira, lexítima a defensa deste fronte ao resto das consellarías.

*P72: "Quizais hai temas que son elixidos como instrumentos políticos, pero eu creo que... Claro, eu creo, quizais o tema... a particularidade que temos en Medio Ambiente é que temos poucos amigos, se non nos defendemos entre nós nas conferencias sectoriais, pois é difícil que despois poidamos defender a nosa posición nun Consello de Goberno dentro de cada CA. É dicir, os nosos temas son ás veces tan... teñen tantas repercusións que se non estamos de acordo todos os que tratamos temas de ambiente, ¿como o defendes ti diante do teu conselleiro de Economía ou o teu conselleiro de Obras Públicas?" (CA, CS Medio Ambiente).*

Os dous entrevistados pertencentes á Conferencia Sectorial de Educación mencionan como materias máis fáciles para cooperar aquelas nas que hai menos compoñente ideolóxico, pero tamén aquelas nas que os administradores son conscientes de que teñen problemas comúns que se poden resolver de forma similar.

*P81: "En temas de menor profundidade ideolóxica, pois si. Aí de vez en cando é posible un acordo, si." (CA, CS Educación).*

*P82: "Eu diría que todos os administradores da educación teñen problemas parecidos, e problemas difíciles de resolver. Polo tanto, ás veces, se alguén puxo en marcha un programa ou se lle ocorreu algunha idea que parece que funciona, a xente está disposta a entrar a valoralo, ¿non?" (Goberno central e CA, CS Educación).*

Por outro lado, hai 5 entrevistados que falan dunha relación negativa entre as materias sectoriais e a cooperación. Os membros da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente mencionan dous asuntos que dificultan a cooperación: os de grande impacto nos medios de comunicación e aqueles nos que os ministerios implicados teñen posicións distintas.

*P56: "Evidente, na medida en que esta materia sexa nun momento determinado obxecto de atención pública, pois dificulta, ben dificulta, crea, transmite a conflictividade que ten e pónnese de manifesto os modelos distintos, claro. Sobre todo, cando afectan a temas territoriais. A auga, sempre estamos no mesmo punto, ¿non?" (CA, CS Medio Ambiente).*

*P51: "Hai moitos temas que afectan a Agricultura e a Medio Ambiente, e a sensibilidade non é a mesma. Vouche citar varios casos. Por exemplo, co tema da xestión dos cadáveres dos animais mortos, pois agricultura, cunha posición moi clara respecto ás vacas tolas, respecto do tema da encefalopatía esponxiforme bovina, pois imponía unha xestión deses cadáveres para minimizar o risco de que puidesen ser transmisores da enfermidade. E Medio Ambiente, en cambio, dicía que os cadáveres podería ser necesario deixalos no campo para alimentar as rapaces. Pois aí intentaron facer un RD consensuado entre Agricultura e Medio Ambiente e foi case imposible." (CA, CS Medio Ambiente).*

En cambio, un dos membros da Conferencia Sectorial de Educación relata as dificultades de chegar a acordos en todo o relacionado coa educación polas diferentes concepcións que existen sobre a súa aplicación.

*P54: En educación é complexo e case todo é conflictivo, desde o punto de vista de que hai moita carga de concepción educativa. E entón é difícil atopar materias onde digas: '¡Ah! Isto é moi fácil de acordar.'" (CA, CS Educación).*

Unha cita particular é, precisamente, a dun membro desta conferencia sectorial, pois indica que os problemas proceden, fundamentalmente, de dúas fontes: o conflito de competencias e a defensa da identidade.

*P69: "Eu creo que hai dúas [materias que dificultan], as identitarias e as competenciais, esas son as dúas." (CA, CS Educación).*

Por último, un grupo de entrevistados limitase a poñer de manifesto que nalgúns casos a materia favorece e noutros casos dificulta a cooperación, sen especificar a que tipo de materia se están referindo.

*P13: "Hai materias en que pola súa propia natureza a cooperación é obrigada. E hai outras en que a cooperación pois ten maiores dificultades. En materia agraria a cooperación nuns casos é obrigada e noutros é conveniente." (Goberno central e CA, CS Agricultura).*

*P15: "Iso depende do tema. Hai asuntos nos que imos estar de acordo nós e o Estado e non hai ningunha dificultade no asunto. Logo pode haber dificultades entre diversas comunidades autónomas, que teñen intereses diferentes ou diversas comunidades autónomas ou o total delas co Estado. Iso depende de cada asunto da CS. Pode haber na orde do día asuntos nos que hai acordo entre todas as partes, pode haber asuntos nalgunha parte, ou que só haxa acordo autonómico, ou só o Estado con algunhas comunidades autónomas." (CA, CARCE).*

*P17: "Hai temas de mera aprobación automática nos que se coopera perfectamente, aí chegamos ao acordo inmediato pois porque está debatido. Noutros temas custa moito máis." (CA, CS Agricultura).*

*P49: "Claro, non é o mesmo cooperar sobre igualdade, que é o que dixemos, ou cooperar sobre auga. Son diferenzas importantes que, claro, eu creo que ese é o elemento clave, a materia obxecto de cooperación: cal é a materia, de quen son as competencias, como se articula ese xogo... Aí é, son os elementos clave [que determinan cando se coopera e cando non]." (Goberno central, MAP).*

*P51: "Pois eu dígoche que, na medida en que o tema que se trate esixa a cooperación, é máis fácil; na medida en que non esixa a cooperación, é máis problemático." (CA, CS Medio Ambiente).*

*P81: "Claro, claro. O carácter das materias é importantísimo, porque hai materias sobre as que hai unha unidade de criterio, ou polo menos é máis fácil chegar a acordos, e hai outras medidas nas que non é tan sinxelo." (CA, CS Educación).*

*P82: "E logo, o tema que se trate eu creo que é fundamental. Que hai temas que necesariamente favorecen máis a cooperación que... igual outros temas nos que un non se pode permitir máis luxos." (Goberno central e CA, CS Educación).*

### **b. Materia territorial**

Unicamente 3 entrevistados, todos eles pertencentes á Conferencia Sectorial de Agricultura, mencionan o efecto das materias de natureza territorial sobre a cooperación (tamén é na conferencia sectorial na que máis materias de tipo territorial se tratan, segundo os entrevistados). Os entrevistados que mencionan os efectos positivos desta materia sobre a cooperación manteñen que os representantes das comunidades autónomas son máis propensos a chegar a acordos nestas materias porque levan á práctica de estratexias de "intercambio" entre eles. Así, cando un tema non interesa a unha comunidade autónoma, non terá incentivos para opoñerse a un acordo que beneficia as demais, xa que é



consciente e espera que en futuras negociacións, e cando o tema sexa de interese para a súa comunidade autónoma, o resto das comunidades autónomas apoie o acordo.

*P7: "Sen lugar a dúbidas que había materias que, home... Pois por exemplo, cando foi o tema do oliveiral; Galicia aí practicamente non pintaba nada, pero si tiña opinión no sentido de inclinar a balanza nun sentido ou noutro. Ben, pois: 'Tí débesma e eu débocha'". (CA, CS Agricultura).*

En cambio, os argumentos sobre os efectos negativos deste tipo de materias refírense á oposición de intereses entre comunidades autónomas, precisamente cando o tema en cuestión afecta a máis dunha comunidade autónoma. É dicir, cando un tema afecta de forma transversal a unha gran maioría de comunidades autónomas e os intereses destas son diverxentes, o acordo é máis difícil.

*P2: "Foi moi difícil sempre fixar posición ante as reformas comúns de mercado, por exemplo, o tema do oliveiral, pois cando se discutía se a axuda á árbore, se a axuda á produción, ben, pois aí houbo moita confrontación. Nas dúas últimas reformas que houbo nun sector tan importante como é o oliveiral, agora, por exemplo, que se está nunha negociación coa OCM do sector vitivinícola, pois o problema que ten España é que non é capaz de poñerse de acordo practicamente en nada. Estase negociando coa Unión Europea sen que haxa unha posición común en España de que... Isto é o que che quero dicir, ou sexa, que houbo veces en que si foi posible unha uniformidade de posición e outras veces non foi posible, ¿non? En distribución de recursos ou cotas para a produción, por exemplo, para a produción de millo, pois houbo conflitos, e conflitos grandes, á hora de distribuír a... a Unión Europea asigna a España unha cota de produción e esa cota hai que distribuíla entre comunidades autónomas; cando hai que utilizar unha fórmula, pois uns falan da historia, o que se producía nos últimos 20 anos, ou 10 anos, ou 5 anos, ou 3 anos, uns falan de superficie, outros falan de rendementos, outros falan de persoas, outros falan de tamaño de explotación; entón, en función de que utilices unha fórmula ou outra, dáche un resultado final. Ben, pois aí houbo conflitos, e conflitos de horas e horas de estar na conferencia sectorial pois 12, 14, 16 horas sen poder cerrar un acordo." (Agricultura e Medio Ambiente).*

## Conclusiones

A evidencia empírica presentada nesta sección mostra que o tipo de materia que se trate na conferencia sectorial ten un impacto sobre a probabilidade de que se dean acordos. A dirección do efecto de cada tipo de materia sobre a cooperación que se establecía nas hipóteses queda corroborada polos entrevistados: destacan os efectos positivos sobre a cooperación das materias técnicas e dos problemas fronte aos negativos das materias políticas. Ademais, mencionan outras materias que teñen un impacto sobre a cooperación (como as normas comunitarias e as normas estatais), pero que non se tiveron en conta na redacción das hipóteses.

A relación entre as materias tratadas nas conferencias sectoriais e a variación nos niveis de cooperación neses órganos cúmprese para os valores extremos da cooperación. Os datos mostran que a conferencia na que teñen un maior peso as normas comunitarias e os problemas, os dous tipos de materias con efectos positivos sobre a cooperación, é aquela na que máis se coopera (na Conferencia Sectorial de Agricultura). E, ao contrario, na Conferencia Sectorial de Educación, que é o órgano que rexistra os niveis máis baixos de cooperación, o peso das materias que teñen un impacto positivo sobre a cooperación é relativamente baixo, mentres que o peso dos temas relacionados con normas estatais, cuxo impacto sobre a cooperación é negativo, é relativamente alto. Para o resto de conferencias, a relación entre o tipo de materia que predomina e o nivel relativo de cooperación non se

axusta tan ben aos seus niveis de cooperación. Os efectos sobre a cooperación das materias que integran as axendas destas conferencias son opostos. Por exemplo, as normas comunitarias e os problemas teñen un peso importante na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, pero o predominio destes temas non se corresponde co baixo nivel de cooperación deste órgano. É posible que isto se deba a que os efectos positivos desas materias son contrarrestados polo peso que teñen as normas estatais (unha materia que dificulta a cooperación), aínda que isto é algo que non se pode contrastar cos datos de que se dispón. O mesmo ocorre co CISNS. Neste órgano, o segundo con niveis máis altos de cooperación, o peso das materias que promoven os acordos de cooperación é relativamente baixo, aínda que, por outro lado, os representantes deste órgano son os que mencionan un maior número de veces nas que as materias técnicas promoven a cooperación.

### 6.2.6 Conclusións xerais

A evidencia empírica que se recolle nesta sección ten como obxectivo contrastar cal é a dirección do efecto sobre a cooperación de cada un dos factores explicativos (se a promove ou a dificulta) e analizar se as diferenzas observables nos niveis de cooperación entre as catro conferencias sectoriais que forman parte deste estudo son debidas a que eses factores están desigualmente presentes nelas.

En primeiro lugar, os resultados sobre a dirección dos efectos de cada un dos factores explicativos preséntanse na táboa 6.47. Como pode apreciarse, as opinións dos entrevistados coinciden en gran parte coas hipóteses expostas no capítulo 3, aínda que con certas peculiaridades. Por exemplo, mentres que nas hipóteses se establecía unha relación positiva entre o grao de institucionalización e a cooperación, os entrevistados unicamente lles outorgan relevancia como factor aos órganos de segundo nivel. Ademais, segundo os informantes, outros elementos que forman parte da institucionalización, como a existencia dun regulamento da conferencia sectorial, non teñen efecto sobre a cooperación. Sobre o procedemento de decisión, a evidencia empírica sobre o seu impacto na cooperación é escasa (só 3 entrevistados establecen unha relación causal). Por último, os entrevistados mencionan algúns factores que non foran contemplados nas hipóteses, como o debate de normas comunitarias ou de materias territoriais. Ás primeiras atribúeselles un impacto positivo sobre a cooperación, e sobre as segundas, a evidencia sobre o seu efecto é ambivalente.

En definitiva, os resultados corroboran a maioría das hipóteses sobre a dirección do efecto destes factores. A cooperación nas conferencias sectoriais está positivamente relacionada coa existencia de competencias concorrentes; coa repartición de fondos; coa ausencia de competición interpartidista; coa existencia de órganos de segundo nivel; e co debate de materias técnicas, problemas ou normativa comunitaria.

En segundo lugar, a evidencia empírica recollida nesta sección serve para contrastar se as diferenzas existentes nos niveis de cooperación entre as conferencias sectoriais que forman parte deste estudo se deben á maior ou menor presenza dos factores que, segundo as hipóteses, facilitan ou dificultan a cooperación. De maior a menor cooperación, as conferencias sectoriais quedan ordenadas da seguinte maneira: Conferencia Sectorial de Agricultura, Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente e Conferencia Sectorial de Educación.



**Táboa 6.47: O efecto dos factores explicativos sobre a cooperación: hipóteses e evidencia empírica**

		Hipóteses	Análise empírica Entrevistados
Grao de descentralización no exercicio da competencia	Competencia exclusiva Gob. central	-	-
	Competencia administracións interdependentes	+	+
	Competencia exclusiva CA	-	-
Repartición de fondos	Si	+	+
	Non	-	-
Competición interpartidista	Si	-	-
	Non	+	+
Grao de institucionalización	Alto	+	+ (órganos segundo nivel)
	Baixo	-	-
Materia	Materia problema-necesidade	+	+
	Materia técnica	+	+
	Materia política	-	-
	Normativo comunitario		+
	Materia territorial		+/-

Tendo en conta as hipóteses presentadas no capítulo 4, cabe supoñer que na Conferencia Sectorial de Agricultura e no Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde os factores explicativos que promoven a cooperación estarán máis presentes que no resto de conferencias sectoriais ou o seu efecto sobre a cooperación será maior que no resto das conferencias. E ao revés, na Conferencia Sectorial de Agricultura e no CISNS, os factores que dificultan a cooperación estarán ausentes ou o seu impacto será inferior que no resto de conferencias sectoriais. Por outro lado, é previsible que na Conferencia Sectorial de Educación e na de Medio Ambiente a influencia dos factores que dificultan a cooperación sexa maior que noutras conferencias, mentres que os factores positivos ou ben estarán ausentes ou ben terán un impacto menor que no resto dos órganos.

Se se analiza o peso dos factores que promoven e dificultan a cooperación en cada unha das conferencias sectoriais, o resultado correspóndese en gran medida coa variación da cooperación neses órganos. En primeiro lugar, a conferencia sectorial na que se producen máis acordos de cooperación –a de Agricultura– é o órgano no que os factores que promoven a cooperación (repartición de fondos, existencia de materias-problemas e o número de reunións celebradas) teñen un maior peso relativo; mentres que é nesta mesma conferencia onde os factores que dificultan a cooperación –como a competición interpartidista ou o debate de lexislación estatal– teñen un peso máis baixo.

Polo contrario, a Conferencia Sectorial de Educación é o órgano que concentra os niveis máis baixos nos factores que teñen un impacto positivo sobre a cooperación. É a conferencia sectorial onde as materias definidas como “Problemas”, é dicir, que requiren dunha actuación urxente por parte das administracións, teñen un peso menor: é o segundo órgano, comezando pola cola, respecto ao volu-

me de repartición de fondos, á existencia de materias relacionadas coa Unión Europea ou ao número de reunións celebradas. Ademais, é unha das conferencias onde máis importancia relativa ten a competición interpartidista.

**Táboa 6.48: Os factores explicativos<sup>1</sup> e o seu peso nas conferencias sectoriais**

Factor explicativo	Dirección do efecto sobre a cooperación	Conferencia sectorial onde o factor ten MAIOR peso	Conferencia sectorial onde o factor ten MENOR peso
COMPETICIÓN INTERPARTIDISTA	-	CSMA	CSA
REPARTICIÓN DE FONDOS	+	CSA	CISNS
<b>INSTITUCIONALIZACIÓN</b>			
Número de reunións	+	CSA	CSMA
Órganos segundo nivel	+	CSMA	CSA
<b>MATERIAS</b>			
Materia-problema	+	CSA	CSE
Materia-normas UE	+	CSMA	CISNS
Normativo estatal	-	CSE	CSA

<sup>1</sup> Só se incluíron aqueles factores nos que a evidencia empírica é máis robusta (é dicir, cando a evidencia proporcionada polos datos obxectivos e os datos das entrevistas van na mesma dirección). No caso de que os datos só proveñan das entrevistas, só se incluíron cando hai correspondencia entre os datos descritivos e as relacións causais establecidas polos entrevistados.

O Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde e a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente son os órganos que presentan os valores intermedios na cooperación intergubernamental. Ao contrario que na Conferencia Sectorial de Agricultura, na que predominan os factores que favorecen a cooperación, ou na de Educación, onde predominan os que a dificultan, no CISNS e na Conferencia de Medio Ambiente existen valores altos, tanto nos factores que promoven a cooperación como nos que a dificultan. O feito de que os niveis de cooperación nestas conferencias sectoriais non estean en ningún dos extremos pode deberse a que os efectos positivos duns factores son parcialmente cancelados polos efectos negativos doutros. Na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente é onde maior relevancia ten a competición interpartidista e onde o número de reunións celebradas é o máis baixo; dous aspectos que dificultan a cooperación. Porén, é o órgano onde maior peso ten o debate de normas comunitarias. Tamén é unha das conferencias onde máis subvencións se reparten e, segundo a maioría de indicadores sobre os órganos de segundo nivel, é a conferencia sectorial onde máis importancia teñen este tipo de órganos. Polo que respecta ao CISNS, este é, tras a Conferencia de Agricultura, o órgano que máis reunións celebra e onde menos peso ten a competición interpartidista, dous aspectos que favorecen a cooperación intergubernamental. Non obstante, no CISNS, dous factores que están relacionados positivamente coa cooperación, como son a repartición de subvencións e a presenza de materias vinculadas á normativa europea, mostran os niveis máis baixos.



## CADRO RESUMO

- As conferencias sectoriais analizadas quedan ordenadas de maior a menor cooperación intergubernamental da seguinte maneira: Conferencia Sectorial de Agricultura, Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, Conferencia Sectorial de Medio Ambiente e Conferencia Sectorial de Educación.
- A evidencia empírica mostra que na Conferencia Sectorial de Agricultura se concentran os factores que, segundo as hipóteses, máis favorecen a cooperación: é a conferencia que máis veces se reúne, na que máis subvencións se reparten e onde máis relevancia teñen as materias que supoñen problemas que requiren de urxente solución. Por outro lado, é a conferencia onde menos peso ten a competición interpartidista.
- Os datos mostran que a Conferencia Sectorial de Educación é o órgano onde predominan os factores que teñen un impacto negativo sobre a cooperación intergubernamental. É a conferencia onde menos impacto teñen materias que requiren dunha solución urxente e as de tipo técnico. A repartición de fondos ten pouca importancia, así como as materias que representan a discusión de normativa europea. Ademais, é o órgano, xunto coa Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, que menos reunións celebrou e onde máis inflúe a competición interpartidista.
- O Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde e a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente teñen niveis intermedios de cooperación. Isto pode deberse a que nestes órganos se produce a coexistencia de factores cun impacto positivo sobre a cooperación e factores que a dificultan.

## 6.3 A variación nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas

### 6.3.1 A variable dependente

Antes de abordar a análise da variabilidade nos niveis de cooperación entre diferentes comunidades autónomas é necesario poñer de manifesto que esta análise está seriamente limitada pola dispoñibilidade de datos. A primeira limitación atópase na medición da variable dependente desta sección, que é o grao de cooperación dos gobernos autonómicos. O mellor indicador do grao de cooperación de cada comunidade autónoma sería o número de acordos asinado por cada unha delas na conferencia sectorial. Porén, na actualidade non existe un rexistro dos acordos subscritos por cada Goberno autonómico. Por tanto, a distinción entre comunidades autónomas máis propensas á cooperación e aquelas menos dispostas a cooperar farase de maneira aproximativa mediante dous tipos de fontes: por unha parte, os datos contidos nos informes do MAP sobre a asistencia das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais nos anos 2001 e 2002 (o MAP só publicou os datos para estes dous anos); por outro lado, a información proporcionada polos entrevistados sobre o papel e as relacións das diferentes comunidades autónomas.

A cooperación entre comunidades autónomas operacionalízase mediante o número de ausencias de cada comunidade autónoma nas conferencias sectoriais durante o período 2001-2002 (véxase datos do MAP, táboa 6.49). Asímesa que a ausencia nas reunións equivale á non adopción dos acordos logrados nesas reunións por parte das comunidades autónomas que non asisten. É dicir, canto máis frecuentes sexan as ausencias dunha comunidade autónoma, menor cooperación se lles atribuirá.

**Táboa 6.49: A variabilidade nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas**

Comunidade autónoma	Número de ausencias no período (2001-2002) <sup>1</sup>
Andalucía	3
Aragón	3
Asturias	1
Baleares	4
Canarias	5
Cantabria	2
Castela-A Mancha	2
Cataluña	2
Estremadura	0
Galicia	5
Castela e León	4
Madrid	5
Murcia	3
Navarra	11
País Vasco	17
A Rioxá	1
Valencia	6

<sup>1</sup> Número de ausencias das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais de Agricultura, Educación, Medio Ambiente e ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2002.



A comunidade autónoma coa maior frecuencia de ausencias nas conferencias sectoriais é o País Vasco (17 ausencias), seguida de Navarra (11 ausencias). No extremo contrario atopamos a Extremadura (ningunha ausencia nos anos 2001-2002), Asturias e A Ríoxa. Outro grupo de comunidades autónomas tamén ten unha maior propensión a participar nas CCSS, pois unicamente faltaron de dúas a catro veces ás reunións: Cantabria, Castela-A Mancha, Cataluña, Andalucía, Aragón e Murcia. Por último, atópanse Canarias, Galicia, Madrid e Valencia, que faltaron cinco ou seis veces ás reunións das conferencias sectoriais. A representación gráfica da variabilidade na cooperación entre comunidades autónomas (máis ausencias equivalen a menos cooperación) aparece na figura seguinte.

Figura 6.5: A variabilidade nos niveis de cooperación das comunidades autónomas



FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2002.

Os entrevistados confirman que a comunidade autónoma máis absentista é o País Vasco (12 entrevistados así o afirman –táboa 6.50). Porén, só 3 mencionan a ausencia de Navarra nas conferencias sectoriais e, en cambio, 5 entrevistados definen como comunidade absentista a Cataluña, que era unha das que presentaba maiores niveis de asistencia, segundo os datos do MAP.

Táboa 6.50: As comunidades autónomas absentistas segundo os entrevistados

Comunidades autónomas	Número de entrevistados
A Ríoxa	0
Andalucía	0
Aragón	0
Asturias	0
Baleares	1
Canarias	1
Cantabria	0
Castela-A Mancha	0
Castela e León	0
Cataluña	5
Extremadura	0
Galicia	0
Madrid	0
Murcia	0
Navarra	3
País Vasco	12
Valencia	0

Estes desaxustes entre os datos do MAP e os das entrevistas poden ser froito da limitación temporal dos datos do MAP, que só cobren os anos 2001 e 2002<sup>94</sup>, mentres que as valoracións dos entrevistados fan referencia a un período de tempo máis amplo. É posible que algunhas ausencias sexan máis estables ao longo do tempo e que outras dependan do contexto político. Por exemplo, segundo un entrevistado presente nas conferencias sectoriais durante a lexislatura do Partido Popular, as ausencias das comunidades autónomas gobernadas por partidos nacionalistas eran máis frecuentes.

*P52: "En tempos do Partido Popular había ausencias clamorosas con máis frecuencia da necesaria dos nacionalistas, pero tampouco con carácter xeral." (CA, CS Educación).*

### *6.3.2 A relación entre participación na conferencia sectorial, cooperación bilateral e conflitividade lexislativa*

A continuación explórase a relación entre o número de ausencias das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais, a cooperación bilateral e o grao de conflitividade lexislativa de cada comunidade autónoma. Trátase de analizar se existe unha correlación entre a participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais e outros indicadores de cooperación bilateral e conflitividade lexislativa<sup>95</sup>. É dicir, é interesante coñecer se aquelas comunidades autónomas máis absentistas nas conferencias sectoriais se decantan por outro tipo de cooperación (neste caso a bilateral) ou son máis ou menos conflitivas cás demais. A cooperación bilateral mídese a través de dous indicadores: o número de convenios de colaboración asinados entre os anos 2002 a 2006 por cada comunidade autónoma<sup>96</sup> e o número de comisións mixtas convocadas por cada unha delas no período 1983-2005 (táboa 6.51).

94 Tamén pode estar contaminada a avaliación dos entrevistados pola súa afiliación partidista, pois dos 5 que describen Cataluña como absentista, 3 deles son do PP e fan unha valoración bastante negativa do comportamento do País Vasco e Cataluña nas conferencias sectoriais (os outros 2 entrevistados, pertencentes a outro partido, vinculan a escasa participación das comunidades nacionalistas a motivos económicos).

*P75: "... de funcionamento discutiuse a posibilidade de delegar en directores xerais. Eu negueime, porque no fondo iso tiña unha consecuencia e era que da CA do País Vasco e Cataluña, de maneira habitual, non ían asistir os conselleiros correspondentes, porque subxacía unha actitude de prepotencia, de superioridade respecto a outras comunidades autónomas e que eles non necesitaban unha conferencia sectorial para discutir eses temas, porque as podían discutir noutros ámbitos e noutros foros."*

*P25: "Había non recordo que conferencia sectorial á que o Goberno vasco non ía desde había máis de 10 anos: non deixaba de ir nunca un director xeral ou un xefe de área, pero desde logo o conselleiro non ía, xa che digo, porque iso non ía con el. E con Cataluña ocorría máis ou menos o mesmo. Había cousas que non ían con eles e xa está. Incluso formalmente, nalgunha ocasión, pediron que se suprimira algunha conferencia sectorial."*

95 Na interpretación das relacións entre estas variables hai que ter en conta que non existen datos para os mesmos anos en cada unha delas; por tanto, a comparación da cooperación bilateral e a conflitividade coa participación nas conferencias sectoriais é tentativa.

96 Aínda que formalmente os convenios de colaboración teñen que ser considerados instrumentos de cooperación de natureza bilateral, na práctica, a Administración central trata de forma multilateral a política de convenios. Normalmente o texto do convenio é o mesmo, ou moi parecido, para todas ou unha gran parte das comunidades autónomas. O resultado é que unha parte moi importante dos convenios subscritos durante o 2007 teñen a consideración de "convenios de subscripción xeneralizada", porque foron asinados por unha gran maioría das comunidades autónomas.



Táboa 6.51: As diferenzas entre comunidades autónomas no uso doutros mecanismos de cooperación

Comunidade autónoma	Convenios de colaboración (2002-2006) <sup>1</sup>	Comisións mixtas (1983-2005)
A Rioxa	166	3
Andalucía	295	13
Aragón	291	3
Asturias	285	3
Baleares	181	5
Canarias	197	17
Cantabria	207	7
Castela-A Mancha	251	7
Castela e León	403	1
Cataluña	328	17
Estremadura	197	2
Galicia	305	4
Madrid	278	1
Murcia	236	3
Navarra	79	28
País Vasco	68	5
Valencia	246	2

<sup>1</sup> Non hai datos para 2004.

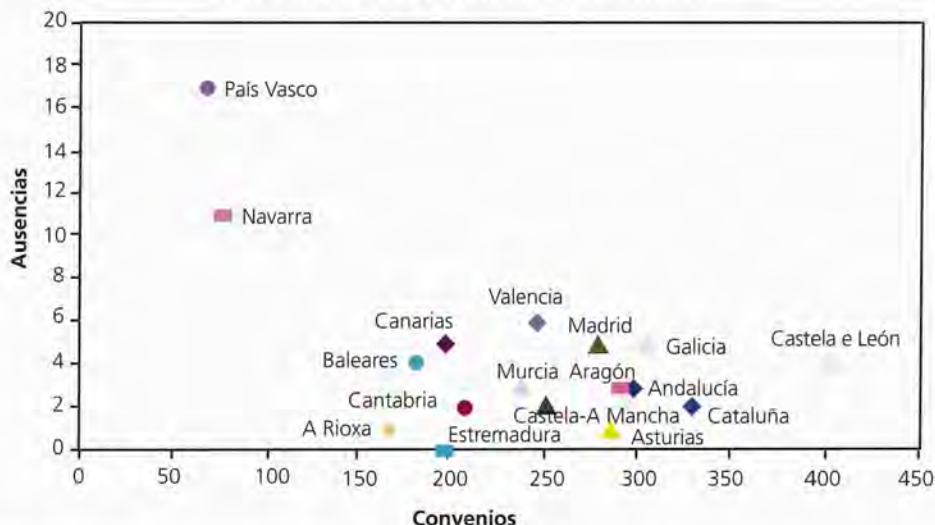
FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2006.

O País Vasco e Navarra, as máis absentistas das CCSS, son as comunidades autónomas que menos convenios de colaboración asinan entre os anos 2002 e 2006, a moita distancia do resto das comunidades autónomas (a seguinte comunidade autónoma, A Rioxa, duplica o número de convenios asinados polo País Vasco e Navarra). En canto ás comunidades autónomas que máis convenios de colaboración subscriben, son Castela e León, Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón e Asturias. Todas elas están entre as que menos ausencias presentaban nas conferencias sectoriais (excepto Galicia). No gráfico 6.7 represéntase a relación entre o número de ausencias nas conferencias sectoriais de cada comunidade autónoma e os convenios de colaboración asinados por cada unha delas. Como se pode ver, máis ausencias non implican un maior uso dos convenios de colaboración por parte das comunidades autónomas. Os dous casos co menor número de convenios asinados, País Vasco e Navarra, son os de maiores ausencias. Para o resto de comunidades autónomas, non parece existir unha relación entre número de convenios asinados e número de ausencias<sup>97</sup>.

97 O coeficiente de correlación entre o número de ausencias das comunidades autónomas e o número de convenios de colaboración é de -0,57 (aínda que tendo en conta diferentes anos), significativo ao 10%. Porén, se se eliminan o País Vasco e Navarra, o coeficiente de correlación faise positivo e non significativo (0,22), o que indica que non existe relación entre o número de convenios asinados e o número de ausencias das comunidades autónomas, excepto para Navarra e o País Vasco, no sentido indicado: máis ausencias e menos convenios de colaboración.

Gráfico 6.7: Ausencias das comunidades autónomas (2001-2002) e convenios de colaboración subscritos (2002-2006) por comunidades autónomas

Ausencias das CCAA e convenios de colaboración



FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2006.

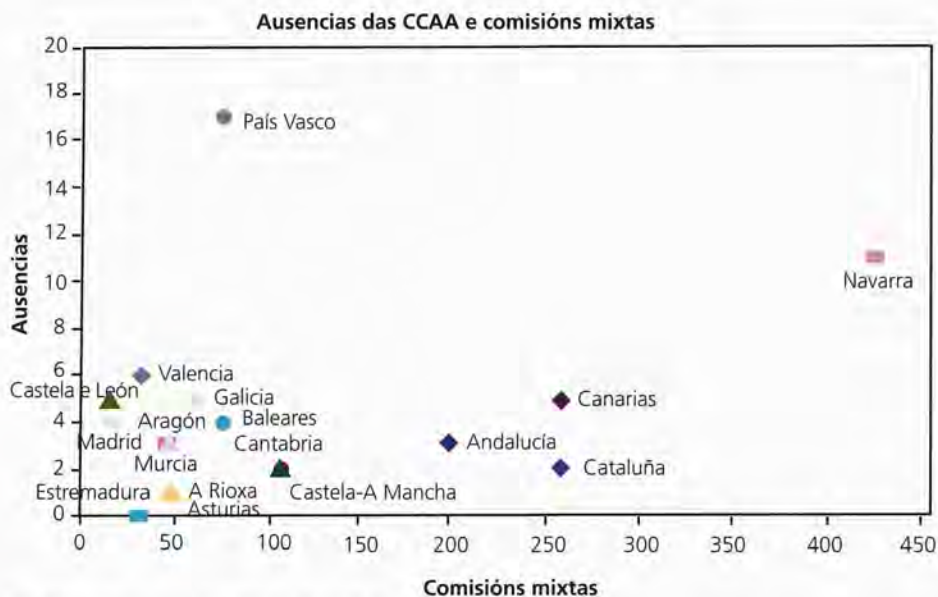
A relación entre o número de ausencias das comunidades autónomas e o número de convocatorias das comisións mixtas aparece representada no gráfico 6.8. O gráfico mostra a ausencia de relación entre estas dúas variables<sup>98</sup>. Neste caso, Navarra e o País Vasco non seguen un patrón similar. Navarra é a comunidade que convocou en máis ocasións estas comisións entre os anos 1983-2005 (28), mentres que o número de convocatorias do País Vasco non parece distinto ao do resto de comunidades autónomas. Porén, hai que lembrar o especial carácter deste tipo de órganos no caso da Comunidade Foral de Navarra, chamado Junta de Cooperación, cuxa función é a de resolver todas as discrepancias entre o Goberno central e o Goberno de Navarra<sup>99</sup>. As outras comunidades autónomas que máis uso fixeron das comisións mixtas foron Canarias, Cataluña e Andalucía, mentres que Madrid e Castela e León foron as comunidades autónomas que menos as utilizaron.

98 O coeficiente de correlación entre o uso de comisións e a asistencia ás conferencias sectoriais non é significativo (nin sequera excluindo da mostra Navarra e País Vasco).

99 É probable que a existencia da Junta de Cooperación explique o baixo nivel de conflictividade lexislativa de Navarra (ver táboa 6.52).



Gráfico 6.8: Ausencias das CCSS (2001-2002) e número de convocatorias de comisións mixtas (1983-2005) por comunidades autónomas



FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2005.

En canto á conflitividade, destacan Cataluña e o País Vasco como aquelas comunidades autónomas que máis impugnacións presentaron contra o Goberno central ante o Tribunal Constitucional entre os anos 1980 e 2006, ademais de seren tamén aquelas que máis impugnacións recibiron por parte do Goberno central (táboa 6.52). En cambio, Madrid, Murcia e A Rioxa foron as menos conflitivas.

**Táboa 6.52: A conflictividade entre Goberno central e comunidades autónomas (1980-2006)**

Comunidade autónoma	Conflicto CCAA vs. Goberno central (1980-2006)	Conflicto Goberno central vs. CCAA (1980-2006)	Total conflictividade (1980-2006)
A Rioxa	3	1	4
Andalucía	71	26	97
Aragón	47	13	60
Asturias	15	9	24
Baleares	18	28	46
Canarias	28	20	48
Cantabria	14	15	29
Castela-A Mancha	36	11	47
Castela e León	10	9	19
Cataluña	320	119	439
Estremadura	20	14	34
Galicia	66	37	103
Madrid	3	8	11
Murcia	3	5	8
Navarra	12	18	30
País Vasco	167	86	253
Valencia	13	15	28

FONTE: *Elaboración propia, a partir dos datos do MAP, 2007.*

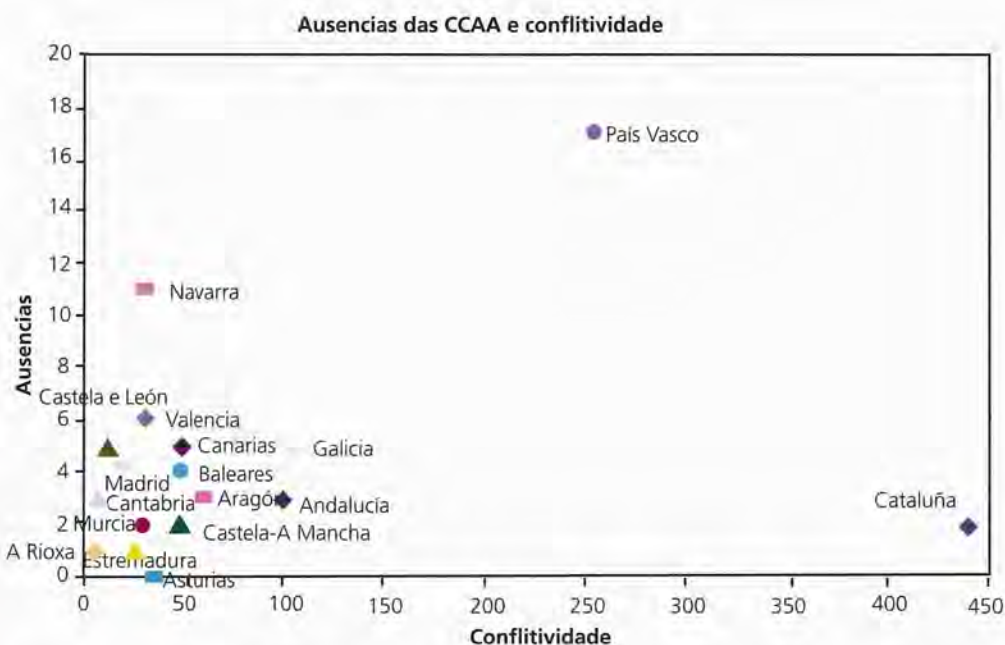
Excepto no caso do País Vasco<sup>100</sup>, tampouco se observa relación entre o número de ausencias das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais e o grao de conflictividade de cada unha delas (gráfico 6.9)<sup>101</sup>.

100 Ao ser Cataluña outra das comunidades autónomas máis conflictivas xunto co País Vasco, é posible que o nivel de conflictividade nestas comunidades autónomas estea relacionado co feito de que os seus gobernos autonómicos, de carácter nacionalista, fundamentaron as súas relacións coa Administración central na demanda de máis autogoberno.

101 A correlación entre número de ausencias e conflictividade non é significativa.



Gráfico 6.9: Ausencias das comunidades autónomas (2001-2002) e conflictividade (1980-2006)



Segundo os entrevistados, as comunidades autónomas máis conflictivas no seo das conferencias sectoriais son distintas das máis conflictivas en termos de impugnacións ante o Tribunal Constitucional. Andalucía, como se adiantaba no capítulo 5, é a comunidade máis mencionada (táboa 6.53) e os entrevistados tamén aluden a Cataluña, Madrid e A Rioxa. O País Vasco non se conta entre os máis conflictivos. Polo tanto, non hai correspondencia entre aquelas comunidades autónomas que os entrevistados citan como máis absentistas e aquelas máis conflictivas na conferencia, o que parece lóxico se se ten en conta que o feito de que non participen na conferencia sectorial impide que poidan formar parte do grupo de comunidades autónomas máis belixerantes nas negociacións levadas a cabo nese órgano.

**Táboa 6.53: As comunidades autónomas conflitivas segundo os entrevistados**

Comunidades autónomas	Número de entrevistados
A Rioxa	4
Andalucía	6
Aragón	0
Asturias	0
Baleares	0
Canarias	0
Cantabria	0
Castela-A Mancha	0
Castela e León	2
Cataluña	4
Extremadura	1
Galicia	0
Madrid	4
Murcia	2
Navarra	0
País Vasco	2
Valencia	0

### *6.3.3 As hipóteses sobre a variación na cooperación entre comunidades autónomas*

No capítulo 4 deste informe presentouse un conxunto de factores explicativos da variabilidade nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas. Estes factores están relacionados con características políticas e institucionais das comunidades autónomas, como o grao de dependencia financeira respecto do Goberno central, o nivel de competencias asumido, a cor política dos seus gobernos autonómicos e o seu poder de negociación fronte á Administración central. Cada un destes factores ten efectos sobre os incentivos dos gobernos autonómicos para adoptar acordos multilaterais nas conferencias sectoriais. Nesta sección analizarase se a evidencia empírica corrobora a relación entre estes factores e a variación na cooperación entre comunidades autónomas.

#### *6.3.3.1 O grao de dependencia das comunidades autónomas das transferencias do Goberno central*

O primeiro factor explicativo é o grao de dependencia das comunidades autónomas das transferencias do Goberno central. Se unha comunidade autónoma depende en gran medida dos fondos procedentes do Goberno central (baixo nivel de corresponsabilidade fiscal), a probabilidade de que coopere será maior que se unha comunidade autónoma conta cunha alta capacidade fiscal, xa que as primeiras terán máis incentivos para asinar un acordo se este vai acompañado de subvencións coas que poidan aumentar o seu financiamento.

Os datos do MAP mostran que existe unha relación entre o grao de dependencia das transferencias do Goberno central das comunidades autónomas e a súa tendencia a cooperar. Na táboa 6.54 obsérvase que as comunidades autónomas forais participaron menos nas conferencias sectoriais que as de réxime



común, pois, de media, as comunidades autónomas de réxime común unicamente faltaron a 3 reunións, fronte ás 14 das forais.

**Táboa 6.54: A variabilidade nos niveis de cooperación das comunidades autónomas segundo o grao de dependencia das transferencias do Goberno central**

	Número de ausencias <sup>1</sup> (2001-2002)	
	N*	Media**
CCAA forais (2)	28	14
CCAA réxime común (15)	46	3

\* Número ausencias das comunidades autónomas.

\*\* N dividido entre número de comunidades autónomas incluídas en cada grupo.

<sup>1</sup> Número de ausencias das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais de Agricultura, Educación, Medio Ambiente e ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP.

A táboa 6.55 mostra que as comunidades autónomas que recibiron menos fondos entre os anos 2001 e 2003 a través das conferencias sectoriais foron o País Vasco e Navarra. Se estas comunidades autónomas son independentes financeiramente e obteñen escasos recursos das CCSS, os seus incentivos para participar nestas e, polo tanto, para chegar a acordos, serán moito menores cós do resto das comunidades autónomas<sup>102</sup>.

**Táboa 6.55: Subvencións territorializadas nas conferencias sectoriais por comunidade autónoma**

	2001-2003	
	Millóns de euros	Por habitante*
A Rioxa	56,83	402
Andalucía	931,85	305
Aragón	224,85	350
Asturias	289,48	491
Baleares	114,71	211
Canarias	403,54	257
Cantabria	132,08	452
Castela-A Mancha	252,72	351
Castela e León	512,01	365
Cataluña	862,79	208
Estremadura	279,27	430
Galicia	674,83	416
Madrid	709,07	186
Murcia	119,97	240
Navarra	50,33	-
País Vasco	3,4	-
Valencia	629,14	234

\* Datos aproximados. Índice España=100

FONTE: MAP 2001-2003.

<sup>102</sup> Ademais, á vista dos datos da táboa 6.55, pódese pensar que algunhas comunidades autónomas terán máis incentivos para cooperar ca outras, pois a cantidade de fondos que reciben é moito maior cá das outras.

Se o grao de dependencia das transferencias do Goberno central está directamente relacionado coa asistencia das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais, cabe esperar unha participación máis baixa das comunidades forais nos órganos onde o asunto principal que se vaia debater sexa a repartición de fondos. Na táboa 6.56 móstrase a asistencia das comunidades forais e de réxime común en cada conferencia sectorial. Os datos reflicten que é na Conferencia Sectorial de Agricultura, o órgano onde máis fondos se reparten, onde menos participan o País Vasco e Navarra. En definitiva, os datos corroboran que as comunidades autónomas con maior independencia financeira participan menos nas conferencias sectoriais que o resto<sup>103</sup>. Ademais, as comunidades forais auséntanse en maior medida nas conferencias sectoriais onde a repartición de subvencións ocupa gran parte da axenda da conferencia, xa que son temas aos que non se senten vinculados, ao ser o seu financiamento independente dos fondos que se reparten na conferencia.

**Táboa 6.56: A asistencia das comunidades autónomas ás diferentes conferencias sectoriais**

	Número de ausencias no período 2001-2002 <sup>1</sup>							
	CISNS		CS Agricultura		CS Medio Ambiente		CS Educación	
	N*	Media**	N*	Media**	N*	Media**	N*	Media**
CCAA forais	2	1	22	11	4	2	0	0
CCAA réxime común	4	0,3	29	1,9	13	0,9	0	0

\* Número ausencias das comunidades autónomas.

\*\* Media do N entre número de comunidades autónomas incluídas en cada grupo.

<sup>1</sup> Número de ausencias das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais de Agricultura, Educación, Medio Ambiente e ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP.

Na táboa 6.57 agrúpanse as valoracións dos entrevistados das CCSS en función da súa pertenza a unha comunidade autónoma foral ou de réxime común. Os entrevistados das comunidades autónomas forais atribúenlles menos importancia ás conferencias sectoriais que as comunidades autónomas de réxime común. As valoracións positivas procedentes dos representantes das comunidades autónomas forais tamén son inferiores ás dos de réxime común<sup>104</sup>. Iso podería indicar a escasa relevancia que ten este mecanismo de cooperación para as comunidades autónomas forais, polo feito de que non lles afectan os acordos que se toman nas conferencias sectoriais que estean vinculados a fondos (os que, como se vía nos datos da sección 6.2, son a gran maioría en case todas as materias tratadas).

<sup>103</sup> Polo tanto, o incentivo positivo asociado á repartición de fondos, factor que se consideraba na sección 6.2, non actúa igual sobre todas as comunidades autónomas, senón que dependerá do tipo de CA: para as de réxime común sempre constituirá un incentivo positivo, mentres para as de réxime foral non existe tal incentivo, ao non afectarlles a distribución de fondos nas conferencias sectoriais.

<sup>104</sup> Un argumento alternativo que podería explicar as valoracións negativas das conferencias sectoriais por parte dos representantes das comunidades forais é que as súas valoracións estean máis relacionadas co nesgo nacionalista do seus representantes que co feito de que estes pertencen a comunidades con independencia financeira. Porén, dos 3 entrevistados que valoran negativamente as CCSS, dous pertencen ao País Vasco (un do PNV e outro do PSOE), mentres que o outro vén de Navarra (UPN).



**Táboa 6.57: A valoración das conferencias sectoriais segundo o grao de dependencia das transferencias do Goberno central**

	CS importante		CS non importante		Valoracións negativas		Valoracións positivas	
	N	%	N	%	N	%	N	%
CCAA forais (9)	0	0	3	33,3	3	33,3	2	22,2
CCAA réxime común (44)	10	22,7	9	20,5	15	34,1	32	72,7

De feito, que unha gran maioría dos convenios de colaboración conteña compromisos financeiros (a cargo da Administración central e, en menor medida, da autonómica) explica que as comunidades forais sexan as que menos utilizan esta forma de colaboración coa Administración central (táboa 6.58).

**Táboa 6.58: Outros mecanismos de cooperación e conflictividade, segundo o grao de dependencia das transferencias do Goberno central**

	Convenios de colaboración (2002-2006) <sup>1</sup>	
	N <sup>*</sup>	Media <sup>**</sup>
CCAA forais (2)	67	34
CCAA réxime común (15)	1224	82

\* Número ausencias, de convenios de colaboración, de comisións mixtas ou de impugnacións das comunidades autónomas.

\*\* Media do N entre número de comunidades autónomas incluídas en cada grupo.

<sup>1</sup> Non hai datos para 2004.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP.

O argumento da autonomía financeira é utilizado por 3 entrevistados para explicar a ausencia do País Vasco e Navarra nas conferencias sectoriais (dous deles procedentes destas comunidades autónomas, explicando as súas propias posturas).

P22: "País Vasco vén menos, claramente. ¿Por que vén menos? Porque tamén recibe menos achegas do Estado. Os créditos orzamentarios que se distribúen en conferencias sectoriais, moitas veces o País Vasco non pode percibilos porque ten un sistema de financiamento diferente. Entón repártense entre 15, non entre 17: quítase o País Vasco e Navarra." (Goberno central, MAP).

P20: "A isto gustaríame engadir un segundo compoñente, que é a nosa autonomía financeira. É dicir, nós temos o noso propio convenio económico, co cal, como ben se sabe, recadamos os nosos impostos e logo contribuímos ás cargas xerais do Estado, e iso fai quizais a nosa presenza, neste caso, relacionada xa coa Administración en temas económicos, pois que son moitos os que saen en conferencias sectoriais, Navarra non participa desa repartición de fondos porque ten a súa propia Facenda." (CA, CS Agricultura).

P69: "Houbo unha época cunha discusión importante, sobre todo, unha época na que se cederon as competencias de educación ao resto das comunidades autónomas onde, claro, non era única e exclusivamente que tal medida ou tal acción ou política a puidese desenvolver unha CA,

*senón que o ministerio tiña que transferir fondos ás comunidades autónomas. Ese non era o noso caso, a través do concerto económico, esas normas... É dicir, o financiamento non nos afectaba a nós. Esa é outra das características que fai que o noso sistema sexa diferente, non teña esa... non tivera esa dependencia.” (CA, CS Educación).*

### **6.3.3.2 O nivel de competencias adquiridas**

O nivel de competencias adquiridas polo Goberno autonómico é outra das características institucionais das comunidades autónomas que, segundo as hipóteses, explican a variación nos niveis de cooperación entre elas. O argumento é que, cantas máis competencias teña unha comunidade autónoma sobre unha materia, máis grandes serán os custos en termos de autonomía, derivados dun acordo co resto das comunidades autónomas na conferencia sectorial. Polo tanto, os gobernos autonómicos con maior nivel competencial terán menos incentivos para cooperar que o resto dos gobernos e, polo tanto, cabe esperar que os seus niveis de cooperación sexan menores que os do resto de comunidades.

A Constitución española estableceu dúas posibles vías de acceso á autonomía para os territorios que quixeran constituírse nunha comunidade autónoma. As comunidades autónomas que se constituíron segundo o procedemento de vía rápida (artigo 151 CE) asumiron inicialmente maiores competencias políticas e administrativas que o resto (as que se configuraron segundo o artigo 142 da CE, as chamadas de vía lenta). As comunidades autónomas que optaron polo procedemento de vía rápida expresaban deste modo unha preferencia intensa por maiores niveis de autonomía. Aínda que pouco a pouco se foron equiparando as competencias en todas as comunidades autónomas (véxase cronoloxía dos principais trasposos na táboa 6.59), a maioría de partidos que gobernan nas comunidades autónomas de vía rápida seguen a liderar o desenvolvemento do Estado autonómico e a soste posturas máis descentralizadoras cō resto das comunidades autónomas. Tendo en conta estas consideracións e a hipótese formulada ao principio desta sección, cabería esperar menos cooperación por parte das comunidades autónomas de vía rápida que polas comunidades autónomas de vía lenta.



**Táboa 6.59: Cronoloxía das principais transferencias sobre o gasto ás comunidades autónomas\***

CCAA	80	81	82	83	84	85	86	87	90	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
A Rioxa												E		S	e		H,U		
Andalucía			e		H,S		E												U
Aragón												E,S		e			H	U	
Asturias											E,S			e			H,U		
Canarias				e		S	E			H					U				
Cantabria												E,S		e			H,U		
Castela-A Mancha											S	E		e			H	U	
Castela e León											E,S				e		H,U		
Cataluña	e	H,S					E							U					
Comunidade Valenciana				e		E,S		H						U					
Estremadura												E,S		e			H,U		
Galicia		e				S		E	H					U					
Illas Baleares												E,S		e			H,U		
Madrid												E,S			e	U	H		
Murcia												E,S			e		H	U	
Navarra									H,e,S						U				
País Vasco	e					E		H,S											

\* Entre 1991 e 1993 non se produciron importantes transferencias sobre o gasto // e = educación primaria e secundaria; E = educación universitaria; H = servizos sanitarios; S = servizos sociais; U = desemprego (formación ocupacional).

Fonte: Elaboración propia a partir de datos do Ministerio de Administracións Públicas.

Na táboa 6.60 preséntase a media de ausencias ás conferencias sectoriais das comunidades autónomas de vía rápida e a das de vía lenta. Os datos do número e a cantidade media de ausencias corresponden aos anos 2001 e 2002, un período no que, co traspaso das competencias sanitarias a dez comunidades autónomas (traspaso que se fai efectivo en 2002), se pon fin ás asimetrías máis importantes na capacidade de gasto entre comunidades autónomas. Ademais, dentro das comunidades autónomas de vía rápida, subdivídese entre as de réxime foral e as de réxime común para illar o efecto da autonomía financeira (que se dá nas comunidades forais) do efecto do nivel de competencias adquiridas.

**Táboa 6.60: A variabilidade nos niveis de cooperación segundo o grao de descentralización de competencias**

	Número de ausencias 2001-2002 <sup>1</sup>	
	N*	Media**
CCAA vía rápida (7)	49	7
CCAA forais (2)	28	14
CCAA réxime común (5)	21	4,2
CCAA vía lenta (10)	25	3

\* Número ausencias, de convenios de colaboración, de comisións mixtas ou de impugnacións das comunidades autónomas.

\*\* Media do N entre número de comunidades autónomas incluídas en cada grupo.

<sup>1</sup> Número de ausencias das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais de Agricultura, Educación, Medio Ambiente e ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2006.

Segundo os datos da táboa, as comunidades autónomas de vía rápida tenden a participar menos nas conferencias sectoriais que as de vía lenta. Porén, estes resultados relativízanse se se consideran unicamente as comunidades autónomas de vía rápida e réxime común. Aínda que cun número de ausencias maior que as comunidades autónomas de vía lenta, a media de reunións deste grupo aproxímase á das comunidades autónomas de vía lenta. Como os datos sobre o número de ausencias só cobren o período 2001-2002, non é posible saber se estas diferenzas son estables ou se se foron diluíndo ao longo do tempo, debido á progresiva homoxeneización de competencias entre comunidades autónomas.

Se as comunidades autónomas de vía rápida teñen menos incentivos para cooperar nas conferencias sectoriais que as de vía lenta porque son máis sensibles có resto das comunidades autónomas respecto aos custos en autonomía que a cooperación multilateral impón, é probable que as súas reticencias a participar sexan maiores naquelas conferencias sectoriais onde ostentan competencias exclusivas. Na táboa 6.61 móstranse as medias de ausencias destas comunidades autónomas nas distintas conferencias sectoriais obxecto de estudo. Alí onde as comunidades autónomas de vía rápida teñen competencias exclusivas sobre o sector (Conferencia Sectorial de Agricultura<sup>105</sup>), participan menos que nas demais conferencias sectoriais<sup>106</sup>.

**Táboa 6.61: O número de ausencias por conferencia sectorial**

	Número de ausencias no período 2001-2002 <sup>1</sup>							
	CISNS		CS Agricultura		CS Medio Ambiente		CS Educación	
	N*	Media**	N*	Media**	N*	Media**	N*	Media**
CCAA vía rápida (7)	2	0,3	39	5,6	9	1,3	0	0
CCAA forais (2)	2	1	22	11	4	2	0	0
CCAA réxime común (5)	0	0	17	3,4	5	1	0	0
CCAA vía lenta (10)	4	0,4	12	1,2	9	0,9	0	0

\* Número ausencias, de convenios de colaboración, de comisións mixtas ou de impugnacións das comunidades autónomas.

\*\* Media do N entre número de comunidades autónomas incluídas en cada grupo.

<sup>1</sup> Número de ausencias das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais de Agricultura, Educación, Medio Ambiente e ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2006.

Algún dos entrevistados comparte a hipótese sobre os efectos do grao de competencias adquiridas ao falar da distribución de competencias. Segundo estes, canto máis descentralizadas estean as competencias, menos cooperación hai, pois as comunidades autónomas non teñen interese en participar nas conferencias sectoriais nin en asinar os acordos que alí se dean, ao preferir salvagardar a súa autonomía de decisión sobre a materia.

105 Todas as comunidades autónomas asumiron a competencia de agricultura nos seus estatutos, polo que as diferenzas entre comunidades autónomas de vía lenta e vía rápida na súa participación na Conferencia Sectorial de Agricultura son fundamentalmente atribuíbles a unha preferencia intensa das comunidades autónomas de vía rápida por unha maior autonomía.

106 Ademais das competencias asumidas pola comunidade autónoma (vía rápida, vía lenta), semella ter importancia a propia configuración das competencias en cada unha das conferencias sectoriais: todas tenden a participar menos alí onde teñan competencia exclusiva, aínda que as comunidades autónomas de vía rápida participan moito menos. Ambos os factores actuarian, por tanto, conxuntamente sobre a variabilidade nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas.



P34: "Normalmente os acordos é máis fácil levalos cando se fai desde o principio. Cando xa unha competencia está exercida polas propias comunidades autónomas e hai que remover algo que afecta a unhas en positivo e a outras en negativo, pois aí é moito máis difícil." (Goberno central, CS Agricultura).

Os intereses das comunidades autónomas son diferentes, segundo teñan ou non transferida a competencia:

P67: "Home, desde o propio interese de poñer en marcha proxectos, o que as ten transferidas ten unha responsabilidade e ademais ten, digamos, unha certa liberdade á hora de tomar decisións. E o que non as ten transferidas ten a ilusión de que se lle transfiran, pero non ten a liberdade de poder actuar, porque depende do ministerio. Entón son dous puntos de vista distintos incluso á hora de expresar ese interese polo tema, lóxico". (Goberno central, CS Medio Ambiente).

As diferenzas entre comunidades autónomas en canto ao nivel de competencias adquirido tamén teñen efectos negativos indirectos sobre a cooperación. Trátase dun efecto non contemplado nas hipóteses, pero que aparece nas valoracións dalgúns entrevistados. En concreto, tres entrevistados manifestan que a heteroxeneidade de competencias dificulta o proceso de negociación<sup>107</sup>. En efecto, a asimetría de competencias entre comunidades autónomas xeraría intereses moi diferenciados entre comunidades autónomas dificilmente conciliables. Neste contexto, as negociacións vólvense moi complicadas e, consecuentemente, impídese o logro de acordos nas conferencias sectoriais.

P23: "Entón para ningún deses dous temas o Consello Interterritorial era escenario de negociación e de acordo. Primeiro, pola grande asimetría que representaba a existencia de comunidades autónomas que tiñan transferencias e responsabilidades e comunidades autónomas que non as tiñan." (CA, CISNS).

P39: "Pero claro, moitas veces a diferenza tamén se establecía porque algunhas comunidades autónomas tiñan as competencias transferidas e outras non. E mentres algunhas querían falar do que tiñan, outras quería falar do que tiñan as outras máis do que tiñan elas. Era unha situación dispar. Hai que ter en conta que a transferencia en materia sanitaria abarca cuestións importantísimas como a prestación sanitaria, a prestación asistencial... Era moi difícil, creo eu, para un conselleiro que non tiña ao seu cargo, por exemplo, a xestión farmacéutica ou a provisión sanitaria de hospitais ou centros de saúde, falar diso cando era o que máis preocupaba a un compañeiro seu doutra comunidade." (CA, CISNS).

P42: "No ámbito estatal fixéronse moitas comisións de traballo a nivel intergubernamental. No caso de sanidade, o principal organismo era o Consello Interterritorial de Sanidade. Eu vivín un CISNS atípico naquel momento porque eu vivín a época en que había dez comunidades autónomas que non tiñan as transferencias e o CISNS era moi asimétrico. Cando tiñas que definir o que era o consello, era pola súa asimetría: eramos sete señores que sentabamos na mesa con competencias amplas e había dez que ían case de oíntes, porque non tiñan competencias. [...] Así, producíase unha situación que facía pouco efectivo este organismo, que para min era clave nun sistema descentralizado como o español." (CA, CISNS).

107 Hai que ter en conta, porén, que un grupo de entrevistados destaca que a medida que se igualan as competencias entre comunidades autónomas, as diferenzas que se producen nelas debido á descentralización desaparecen.

P76: "Iso xa non existe [as diferenzas entre comunidades autónomas de vía rápida e vía lenta]; agora o que temos son estatutos de segunda xeración e de primeira xeración. Pero os da primeira xeración xa son de vía rápida e de vía lenta, iso xa se desdubuxou."

*P29: "Existían problemas pois... moitos eran derivados de, por exemplo, o financiamento. Porque ata que se renovaron os modelos de financiamento da sanidade, como todos coñecemos, o financiamento do Insalud nas comunidades autónomas transferidas, especialmente máis nunhas que noutras... Non é o mesmo o País Vasco ou Navarra, que teñen un sistema de financiamento, un réxime distinto, que o que pasaba con Cataluña ou Andalucía. E iso, evidentemente, tensou durante moito tempo as relacións entre comunidades autónomas. Porque evidentemente estas comunidades autónomas sentiron sempre que tiñan unha infradotación orzamentaria en relación coas necesidades que tiñan, desde o punto de vista financeiro, para atender a demanda do sistema sanitario." (Gobierno central e CA, CISNS).*

Se as comunidades autónomas que asumiron un maior nivel de competencias son máis sensibles aos custos que a coöperación multilateral impón na súa autonomía de decisión, cabe pensar que preferirán as relacións bilaterais ás multilaterais, porque nas primeiras é máis probable que o acordo se axuste mellor ás preferencias do Goberno autonómico que no caso de ter que chegar a un consenso con todas as comunidades autónomas. Na táboa 6.62 os datos mostran que as comunidades autónomas de réxime común e vía rápida son as que máis intensamente utilizaron mecanismos de cooperación bilateral, como os convenios de colaboración ou as comisións bilaterais mixtas. A bilateralidade podería interpretarse, polo tanto, como o resultado dunha preferencia intensa destas comunidades autónomas por preservar a autonomía de decisión fronte ás cesións que impoñen os acordos multilaterais<sup>108</sup>. Os datos tamén mostran que as comunidades autónomas de vía rápida interpuxeron máis recursos de inconstitucionalidade que as de vía lenta (e tamén recibiron máis recursos por parte do Goberno central), o que pode ser interpretado como o resultado de que as preferencias destas comunidades autónomas pola súa autonomía fai que estas protexan firmemente as súas competencias<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> No caso das comisións mixtas bilaterais, non está tan claro que os datos reflectan unha preferencia polas relacións bilaterais fronte ás multilaterais. A bilateralidade foi a forma de relación máis común entre as administracións autonómicas e a Administración central durante os primeiros anos de formación do Estado autonómico. Durante boa parte do período 1983-2005, non existían as conferencias sectoriais como órganos de cooperación e coordinación multilateral, polo que algúns dos temas que afectaban ás comunidades coas transferencias asumidas, e que posteriormente se trasladarían ás axendas das conferencias sectoriais, só podían tratarse nas comisións mixtas bilaterais. Iso explicaría en parte que a media de utilización destas reunións sexa maior para o grupo de comunidades de vía rápida e réxime común que para as comunidades autónomas de vía lenta.

<sup>109</sup> Outra posible explicación ao maior nivel de conflictividade legislativa nas comunidades autónomas de vía rápida é que estas asumiron as competencias durante os primeiros anos de funcionamento do Estado autonómico, un período no que os conflitos legislativos eran continuos porque cada Administración intentaba delimitar o seu espazo competencial. En cambio, é posible que as comunidades de vía lenta, que asumiron as competencias máis tarde, se beneficiaran do labor exercido polo Tribunal Constitucional durante os primeiros anos de funcionamento do Estado autonómico, nos que as súas sentenzas contribuíron a fixar os límites competenciais de cada Administración e, polo tanto, a evitar que con posterioridade se repetisen algúns dos conflitos legislativos.



Táboa 6.62: Outros mecanismos de cooperación e conflictividade segundo o grao de descentralización de competencias

	Convenios de colaboración (2002-2006) <sup>1</sup>		Comisións mixtas (1983-2005)		Conflicto CCAA vs. Goberno central (1980-2006)		Conflicto Goberno central vs. CCAA (1980-2006)	
	N*	Media**	N*	Media**	N*	Media**	N*	Media**
CCAA vía rápida (7)	518	74	86	12	677	97	321	46
CCAA forais (2)	67	33,5	33	16,5	179	89,5	104	52
CCAA réxime común (5)	451	90,2	53	10,6	498	99,6	217	43,4
CCAA vía lenta (10)	773	77	35	4	169	17	113	11

\* Número ausencias, de convenios de colaboración, de comisións mixtas ou de impugnacións das comunidades autónomas.

\*\* Media do N entre número de comunidades autónomas incluídas en cada grupo.

1 Non hai datos para 2004.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2006.

### 6.3.3.3 A competición interpartidista

Segundo se establecía nas hipóteses, cando existe competición interpartidista, a probabilidade de cooperar nas conferencias sectoriais será maior para aquelas comunidades autónomas gobernadas polo mesmo partido que está no Executivo central que para as comunidades autónomas gobernadas polo partido que está na oposición. As primeiras non se oporán ás directivas do seu partido para evitar seren sancionadas. As segundas tratarán de obter certos réditos políticos para o seu partido político mediante a erosión da actuación do ministerio, obstaculizando calquera acordo multilateral. Se cooperasen co Goberno central perderían os réditos electorais esperados da confrontación interpartidista e, por tanto, terían menos incentivos para cooperar que as que están gobernadas polo partido do Executivo central.

Na táboa 6.63 preséntanse as diferenzas na participación nas comunidades autónomas, segundo o partido que as gobernaba nos anos 2001-2002. Non obstante, os datos desta táboa non son adecuados para explicar a variación na cooperación entre gobernos autonómicos de distinta cor política, pois, segundo a hipótese, as variacións entre comunidades autónomas virían dadas pola súa disposición (ou negativa) a cooperar, máis que polo seu interese en participar nas conferencias sectoriais (polo tanto, non se pode equiparar aquí a non participación nas reunións das conferencias sectoriais coa non cooperación). De feito, os réditos electorais que as comunidades autónomas gobernadas pola oposición extraen da confrontación co Goberno central só se fan efectivos se participan nas conferencias sectoriais e fan visible a súa oposición no desenvolvemento das negociacións. Aínda que na táboa 6.63 se dá un primeiro indicio da maior propensión a participar nas reunións das conferencias sectoriais das comunidades autónomas gobernadas polo partido da oposición (as do PSOE participan máis cás do PP), unicamente mediante a análise do discurso dos entrevistados se obtén información sobre as estratexias que as diferentes comunidades autónomas seguen nos procesos de negociación nas conferencias sectoriais. Estes son, por tanto, os únicos datos empregados para corroborar esta hipótese.

Táboa 6.63: As ausencias das comunidades autónomas segundo o tipo de partido

	Número de ausencias 2001-2002 <sup>1</sup>	
	N*	Media**
PSOE	13	2,2
PP	26	3,7
Partidos nacionalistas	35	8,8

\* Número ausencias, de convenios de colaboración, de comisións mixtas ou de impugnacións das comunidades autónomas.

\*\* Media do N entre número de comunidades autónomas incluídas en cada grupo.

<sup>1</sup> Número de ausencias das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais de Agricultura, Educación, Medio Ambiente e ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2006.

Xa se viu máis arriba que a competición interpartidista inflúe negativamente sobre os niveis de cooperación; obsérvanse agora os mecanismos causais que xacen baixo os efectos negativos deste factor. Algúns dos entrevistados que asocian competición interpartidista a menos cooperación describen as dinámicas de negociación nas conferencias sectoriais dun xeito moi similar ao que se presentaba nas hipóteses. Así, un grupo de comunidades autónomas gobernadas polo mesmo partido que está na oposición rexeitaría sistematicamente os acordos propostos polo Goberno central que, á súa vez, só estaría apoiado polas comunidades autónomas onde governa o seu propio partido.

P1: "E incluso situacións nas que iso, servindo de estratexia nacional, no sentido estatal, non vale desde o punto de vista territorial. Un exemplo: se se produce unha conferencia para repartir un programa de financiamento de vivenda e protección oficial e a oposición decide que ese programa non ten que saír, pode situar un esquema no que as comunidades autónomas gobernadas polo partido que está no Goberno da nación sexan favorables e as outras non. Non hai acordo, por tanto, unánime." (Goberno central, CARCE e MAP).

P24: "Cando xa cuestións que se prestaban a unha presentación política que podían significar un desgaste para o Goberno correspondente, pois había un aproveitamento dese desgaste pola oposición." (Goberno central e CA, CISNS).

P62: "As comunidades autónomas que non gobernaban... que non estaban gobernadas polo PP formulábanos problemas impresionantes de desacordos totais. Cando nós falabamos de crear unha reválida ao final de Bacharelato, cando falabamos de eliminar a promoción automática de curso, etc. Pois todas esas cousas xeraban evidentemente, na conferencia sectorial, rexeitamento froito das comunidades autónomas que aproveitaban vir á conferencia sectorial para dar esas mensaxes políticas nos medios de comunicación." (CA, CS Educación).

P51: "Político no sentido de que as comunidades autónomas se pronuncian, basicamente, en función do partido político que as goberna." (CA, CS Medio Ambiente).

De feito, cando os entrevistados falan de competición interpartidista, unicamente se refiren á confrontación existente entre os dous partidos estatais, PP e PSOE.

P23: "Nos últimos anos a confrontación política PSOE-PP fixo practicamente imposible, no que eu entendo, calquera tipo de acordo. O escenario no que o consello tal como agora quedou, a partir do 2003, o consello xa é os representantes das comunidades autónomas e do ministerio, é un escenario no que non se toman decisións, non hai voto ponderado, entón o que aí predomina é fundamentalmente ser un escaparate de confrontación política. Raramente hai temas, non se busca o acordo; non hai unha dinámica cooperativa, hai unha dinámica confrontacional



de competición política, e por iso o Consello Interterritorial de Saúde é un órgano totalmente inútil que habería que remodelar de fondo." (CA, CISNS).

P81: "Os factores que dificultan a cooperación son, sen dúbida, a confrontación política que pode existir entre PSOE e PP. Ese é o principal factor de dificultade para entenderse." (CA, CS Educación).

Este argumento vén reforzado por aqueles entrevistados que establecen unha relación negativa entre a competición interpartidista e o funcionamento ou o proceso de negociación nas conferencias sectoriais, afectando indirecta e negativamente á cooperación. Os entrevistados falan dun boicot nas conferencias sectoriais cando as comunidades autónomas gobernadas polo partido da oposición se opoñen en bloque ás iniciativas do Goberno central. En última instancia, o bloqueo leva á imposibilidade de lograr acordos nas conferencias sectoriais.

P1: "Por exemplo, cando existe unha confrontación agora co tema de sanidade, pois pode coordinarse moito a actuación das comunidades autónomas gobernadas polo PP, fronte ao que o Ministerio de Sanidade está facendo. Incluso, como pasou algunhas veces, pode condicionar a súa asistencia, a súa presenza nesas reunións da conferencia." (Goberno central, CARCE e MAP).

P14: "Un problema das conferencias sectoriais é a facilidade con que é utilizada polos partidos da oposición [...], o uso que fan as comunidades autónomas gobernadas por partidos distintos aos que gobernan a Administración central, o Estado central, para utilizar as conferencias sectoriais como un instrumento de batalla política. [...] Entón, os conselleiros, con moita frecuencia, cando un ministro lles presenta unha ofensiva nunha determinada dirección, tenden a utilizar esa posición do ministro e do ministerio como un instrumento de confrontación política, que contamina e deteriora o papel da conferencia sectorial e que, en moitas ocasións, acaba en que esas políticas pois ou non se levan a cabo ou se levan a cabo xa dunha maneira moi mediaticada polos problemas políticos derivados." (Goberno central, CS Agricultura e MAP).

P31: "Se o PP dixo que non participa, non quere colaborar co Goberno por tal cousa e, entón, ao final, aínda que non haxa máis remedio, dentro de tres meses, catro meses, cinco meses, terase que reunir o grupo de traballo, non haberá representantes do PP, outros farán un proxecto, levarase ao consello, aprobarase cos votos do Estado e os votos das comunidades autónomas que participaron e os outros recorrerano no Tribunal Constitucional. É dicir, está claro que a postura política de determinado grupo fai que non exista posibilidade de colaboración." (Goberno central e CA, CPFF).

P49: "Claramente vin como o PP, por nome e apelidos, en determinadas conferencias sectoriais nas que se formulaban proxectos normativos, votaron ou manifestáronse claramente con interese ideolóxico e con unanimidade ideolóxica da súa parte para intentar bloquear un determinado ou uns determinados proxectos. Non son... É que non digo un exemplo de conferencia sectorial: foron varias nas que deu a impresión de que primara ese interese, e, polo tanto, non foi positivo o xogo ideolóxico." (Goberno central, MAP).

P75: "Eu creo que o principal problema foi que estaban moi radicalizadas as posturas no seu da... Certas polémicas de ámbito nacional, como pode ser a do Plan Hidrolóxico, levaban a posturas dentro da conferencia sectorial que impedían que se avanzara en temas que incluso estaban moi por debaixo dese nivel de decisión. Introducíase xa un distanciamento que dificultaba moito a concertación. Imos ver... [...] As posturas dos conselleiros do Partido Socialista obedecían a algunhas estratexias de partido, nin sequera de CA, pero eu creo que aí os responsables

*ministeriais do PP terían que ter máis capacidade de decisión e ser máis hábiles de...” (CA, CS Medio Ambiente).*

#### 6.3.3.4 A relación de forzas

A relación de forzas considerouse nas hipóteses un factor para explicar a variabilidade nos niveis de cooperación das comunidades autónomas. Argumentábase que as comunidades autónomas cun poder de negociación superior ao resto terán menos incentivos para chegar a un acordo multilateral. Estas comunidades autónomas serán menos propensas a cooperar na conferencia sectorial porque a súa capacidade de influencia sobre o contido do acordo é maior se negocia de forma bilateral coa Administración central que se ten que negociar xunto co resto dos gobernos autonómicos. En cambio, as comunidades autónomas cuxa dependencia do Goberno central sexa maior, ou simplemente non dispoñan dese poder político, tenderán a cooperar máis.

Asúmese que unha comunidade autónoma pode ter maior poder de negociación cás demais por características tanto de natureza conxuntural como estrutural: que o partido que goberna na comunidade autónoma estea coligado ou dea o seu apoio ao Executivo central (e, por tanto, que a aprobación parlamentaria das decisións do Goberno dependa do seu apoio); que teña grupo parlamentario propio no Congreso; que achegue un número de escaños considerable ao partido central nas eleccións nacionais (isto é, que a comunidade autónoma represente un feudo electoral); ou que conte cunha poboación moi grande (e, polo tanto, cun peso electoral importante, derivado do número de escaños que lle corresponden no Parlamento). As comunidades autónomas que cumpran estas características tenderán a cooperar menos que o resto porque preferirán as relacións bilaterais, nas que poden exercer o seu maior poder de negociación fronte á Administración central.

Tendo en conta que unicamente se dispón de datos sobre a participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais para 2001 e 2002, a comprobación da hipótese farase atendendo ao contexto destes dous anos. Neste período, o PP goberna con maioría absoluta e, por tanto, non existe ningunha comunidade autónoma cuxo poder político se derive de que o partido que a goberna proporcione apoio parlamentario ao goberno do Partido Popular. En cambio, tres comunidades autónomas (País Vasco, Cataluña e Coalición Canaria) están gobernadas por partidos nacionalistas con grupo propio no Congreso dos Deputados. Ademais, a Comunidade Valenciana e Madrid, gobernadas ambas polo PP, son as que máis escaños achegan ao PP no Congreso. Por último, cabe destacar Andalucía polo seu peso poboacional, que se traduce nun importante peso electoral (68 escaños). Estas serían, de acordo coas características sinaladas, as comunidades autónomas con máis poder de negociación e, por tanto, con máis incentivos para chegar a acordos de forma bilateral (e non de forma multilateral nas conferencias sectoriais).

Os entrevistados mencionan algunhas comunidades autónomas como as máis importantes dentro das conferencias sectoriais (véxase capítulo 5). Aínda que o contexto no que fan referencia a estas é diferente (pois unicamente se refiren, na maioría dos casos, á súa importancia nas negociacións das conferencias sectoriais), é interesante observar certo paralelismo co que se di máis arriba. Andalucía e Cataluña son as comunidades autónomas máis importantes, segundo gran parte dos entrevistados, pola súa relevancia política (a primeira gobernada polo PSOE durante moitos anos, cun número de escaños considerable; a segunda, debido ao goberno de C IU durante moitos anos). Tamén teñen relevancia o País Vasco e Madrid –11 e 10 entrevistados, respectivamente–. A primeira, segundo os entrevistados, ao estar gobernada polo PNV (ademais de desenvolver unha ampla experiencia nos traballos máis técnicos), mentres que Madrid tería importancia por ser a comunidade autónoma que lidera as do PP. Das comunidades autónomas ás que, polas súas características, se lles atribuíu un maior



poder de negociación (Andalucía, Cataluña, Madrid e País Vasco), 4 son mencionadas polos entrevistados como importantes dentro das CCSS, o que reforza a idea de que existen diferenzas en canto ao peso político das diferentes comunidades autónomas.

**Táboa 6.64: A importancia das comunidades autónomas segundo os entrevistados**

	Número de entrevistados	
	CCAA importantes	CCAA líder
A Ríoxa	0	0
Andalucía	25	5
Aragón	0	0
Asturias	0	0
Baleares	0	0
Canarias	0	0
Cantabria	0	0
Castela e León	0	1
Castela-A Mancha	4	1
Cataluña	22	3
Estremadura	0	1
Galicia	6	1
Madrid	10	1
Murcia	0	0
Navarra	0	0
País Vasco	11	0
Valencia	0	1

Os datos sobre a participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais no período 2001-2002 (táboas 6.65 e 6.66) revelan que as comunidades autónomas con máis capacidade de negociación asistiron menos ás conferencias sectoriais có resto. De feito, das seis comunidades autónomas cun maior número de ausencias nas conferencias sectoriais, catro pertencen ao grupo de rexións con maior poder de negociación (País Vasco, Valencia, Canarias e Madrid –ver táboa 6.66). Porén, Cataluña e Andalucía, comunidades das que cabería esperar un menor nivel de participación, son dúas das comunidades autónomas que máis asisten ás reunións das conferencias sectoriais (só faltaron 2 e 3 veces nos anos 2001 e 2002, respectivamente). Unha posible explicación é que a característica sobre a que definimos o poder político de Andalucía –o seu peso electoral– só lle proporciona máis poder de negociación co Goberno central cando este é da mesma cor política.

**Táboa 6.65: As ausencias das comunidades autónomas segundo a súa capacidade de negociación nas conferencias sectoriais**

	Número de ausencias 2001-2002 <sup>1</sup>	
	N*	Media**
CCAA sen grupo parlamentario propio (14)	50	3,6
CCAA con grupo parlamentario propio (3)	24	8
CCAA non importantes (PP, PSOE) (11)	28	2,5
CCAA PP non importantes (5)	15	3
CCAA PP importantes (2)	11	5,5
Andalucía	3	1,5

\* Número ausencias, de convenios de colaboración, de comisións mixtas ou de impugnacións das comunidades autónomas.

\*\* Media do N entre número de comunidades autónomas incluídas en cada grupo.

<sup>1</sup> Número de ausencias das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais de Agricultura, Educación, Medio Ambiente e ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2006.

**Táboa 6.66: A variabilidade nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas**

Comunidade autónoma	Número de ausencias no período (2001-2002) <sup>1</sup>
A Ríoxa	1
Andalucía	3
Aragón	3
Asturias	1
Baleares	4
Canarias	5
Cantabria	2
Castela-A Mancha	2
Castela e León	4
Cataluña	2
Estremadura	0
Galicia	5
Madrid	5
Murcia	3
Navarra	11
País Vasco	17
Valencia	6

<sup>1</sup> Número de ausencias das comunidades autónomas ás conferencias sectoriais de Agricultura, Educación, Medio Ambiente e ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

FONTE: Elaboración propia, a partir dos datos do MAP 2001-2002.



A evidencia empírica a partir das entrevistas mostra que o poder de negociación dos gobernos autonómicos coa Administración central varía de forma substancial entre comunidades autónomas<sup>110</sup>. O poder político dalgúns gobernos autonómicos provén fundamentalmente do apoio parlamentario que presten a un goberno central que está en minoría no Congreso. As consecuencias dun maior poder de negociación é, tal e como se predicía nas hipóteses, o recurso ás relacións bilaterais.

*P5: "Non esquezamos que hai comunidades autónomas que xogan moi conscientemente a que teñen outras vías de incidencia. O País Vasco, mentres está gobernado polo PNV, sabe que ademais da súa vía de incidencia nos mecanismos de relación intergubernamental ten o seu propio grupo parlamentario no Congreso. E cando Cataluña estaba gobernada por CiU, sabía perfectamente que, ademais da súa relación intergubernamental, en pé de igualdade co resto de comunidades autónomas, cando iso chegase ao Congreso, pois depende de como estivera a maioría no Congreso, pois habería que negocialo co seu grupo. Polo tanto, o seu interese por esta vía pode ser moito menos que o que poidan ter outras comunidades autónomas."* (Goberno central, CARCE e MAP).

Segundo un dos entrevistados, o apoio parlamentario que algúns partidos políticos que gobernan nas comunidades autónomas proporcionaron ao Goberno central é a principal variable que determina o poder político das comunidades autónomas.

*P70: "Eu creo que, máis que un tema de vía rápida eu de vía lenta, o que hai é o peso político dalgúns comunidades autónomas e logo a existencia nestas comunidades autónomas de forzas políticas suficientemente importantes como para que o Estado teña que telas en conta só á hora de resolver determinados pactos parlamentarios, lexislativos ou de formación de goberno. En definitiva, para isto si respectan a Cataluña e ao País Vasco; é porque Cataluña e o País Vasco teñen unha sociedade que politicamente manifesta a súa vontade dunha determinada maneira e logo hai que poder consensuarse con vascos e cataláns para maiorías gobernamentais."* (CA, CS Educación).

Polo tanto, as comunidades autónomas que máis capacidade de negociación tiveron coa Administración central foron as que están gobernadas por partidos nacionalistas, cuxos escanos foron necesarios para que o Goberno central teña maioría absoluta.

*P81: "A impresión que eu teño é que adoita chegar a acordos con máis facilidade cos grupos nacionalistas, por exemplo, con grupos catalanistas e tal. Pero claro, é que iso tamén se explica porque o señor Zapatero está gobernando grazas ao apoio deses grupos, ¿non? Entón, eu non creo que non queiran chegar a acordos co PP, non o creo. Pero si creo que, se teñen que elixir, elixen os seus aliados nacionalistas. [...] Como o representante catalán diga unha cousa, levallle a contraria de fronte, eu, á ministra, nunca lle vin facer iso."* (CA, CS Educación).

*P42: "Isto foi máis froito, diría, dunha comprensión por parte do Goberno central que dunha situación política, porque naquel momento o Goberno necesitaba duns votos que neste caso eran os nosos; ou porque Coalición Canaria estaba noutra situación, pois non o sei, debería dicilo o propio Goberno... o que pasa é que forma parte da estratexia da negociación política."* (CA, CISNS).

110 Os entrevistados poñen de relevo que a relación de forzas entre o Goberno central e os autonómicos é un factor importante nas relacións intergubernamentais. Un número relativamente alto (10) fala directamente dos efectos da relación de forzas sobre a cooperación e o proceso de negociación, mentres que un amplo grupo de entrevistados (39) fai alusión nas súas declaracións a factores que favorecen ou dificultan a capacidade de influencia de certas comunidades autónomas sobre o Goberno central (e viceversa).

P77: "O que pasa é que o ministerio, como non tiña apoio parlamentario suficiente e tiña que facelo en colaboración con CiU, tivo que pactala [a LOPEG] primeiro con CiU e logo levalo á conferencia. Entón, non quedaban máis discrepancias." (Goberno central, CS Educación).

P16: "¿Acordos bilaterais entre o ministerio e a CA que afectan só á CA? Si. ¿Acordos entre ministerio e comunidades autónomas, acordos bilaterais que afectan ao seu conxunto? Non. É dicir, normalmente non era así, non era esa a regra do xogo. Pode haber algunha excepción, que é a que comentaba antes. A ver, para entendernos: se nos situamos nun momento no que CiU era a chave dun Goberno e ademais falaban dunha débeda histórica que os demais non tiñamos... Pois non digo nada novo se digo que estou convencido de que había reunións bilaterais e negociaban os orzamentos xerais do Estado e, en base a iso, negociaban cousas. ¿E iso vai en detrimento do conxunto? Non, eu creo que non, eles podían negociar porque podían negociar. E eu, ¿por que non podía negociar? Por iso, por non ter as transferencias e ademais non tiña votos que lle interesaran ao Goberno." (CA, CISNS).

P66: "Córtase a partir do Goberno ou córtase nas Cortes xerais, nos plenos parlamentarios da norma e de acordo cos apoios que ten cada partido. Se o Goberno do Estado ten como apoio CiU e o PNV, non hai dúbida de que as relacións e os pactos se fan a ese nivel, non na conferencia de conselleiros, en absoluto." (CA, CS Educación).

P81: "Iso é o máis parecido á bilateralidade que eu vin aí: que Cataluña se entenda co Goberno español, pero porque necesitan os votos dos grupos cataláns para gobernar en España, non porque a CA de Cataluña se entenda coa CA de Madrid." (CA, CS Educación).

O País Vasco e moi especialmente Cataluña son as comunidades autónomas que maior poder político tiveron nas negociacións.

P7: "Nalgún momento era moito máis fácil ser conselleiro nacionalista, porque na época, por exemplo, de Posada, pois naquel momento tanto os conselleiros do PNV como os de Cataluña, pois intentábase incluso primalos por riba da postura dos do seu propio partido ou das necesidades que podía ter a propia CA. [...] Ás veces era máis cómodo ser conselleiro que non fora do PP cando gobernaba o PP en Madrid que ser conselleiro do PP, pois os nacionalistas víase que tiñan certo privilexio." (CA, CS Agricultura).

P58: "Non o sei. Ás veces coa existencia de posicións discrepantes, da capacidade de elaborar a posición alternativa e, polo tanto, de presentar teses distintas que son obxecto de negociación. E, por tanto, cando tiñamos enriba da mesa un decreto era frecuente que tivéssemos que negociar enmendas con estas dúas comunidades autónomas en particular [Cataluña e País Vasco]." (Goberno central, CS Educación).

P66: "En xeral, cando había puntos máis difíciles para lograr o consenso, o ministerio sempre viña aquí e poñíamonos a ver se nos podíamos poñer de acordo primeiro Cataluña e o ministerio." (CA, CS Educación).

P6: "Cataluña foi sempre, cando estaba CiU no Goberno, pois foi unha CA respectada pola súa importancia, digamos, polo seu peso específico. Non hai que esquecer que Cataluña foi a primeira comunidade autónoma e que practicamente o consello, digamos, todas as solucións que se foron dando para o Sistema Nacional de Saúde, pois practicamente foron negociadas con CiU. Foran os gobernos do PSOE, fora o goberno do PP o que estivese no Goberno nacional, pois sempre se contou para todo con Cataluña. O sistema de financiamento, todos os sistemas de financiamento que se implantaron, implantáronse entre negociación bilateral practicamente



*Estado-Cataluña. E logo, o modelo acordado bilateralmente foise estendendo, mellor dito, deuse a coñecer ao resto das comunidades autónomas.” (Gobierno central, CISNS e MAP).*

En todo caso, tal e como se adiantaba máis arriba, non é a mesma a postura que desempeña Cataluña que o País Vasco, xa que o segundo aparece menos disposto a cooperar nas conferencias sectoriais que Cataluña (ou directamente xa non asiste).

*P25: “As miñas relacións cos representantes da Generalitat de Cataluña sempre foron excepciónais. Sempre atopei con moi boa xente, sempre fácil chegar a acordos con eles. E cónstame que o mesmo os meus xefes. Tanto eu ao meu nivel, como a nivel máis político. Con Euskadi era imposible, imposible, imposible.” (Gobierno central, CISNS e MAP).*

*P9: “O único que existía alí era o catalán... [...] O País Vasco si tivo presenza. Houbo unha época en que estando Loyola, non ía. [...] Pero despois non tivo unha forte incidencia, porque... País Vasco, Cataluña enténdese, pero o País Vasco non tivo forza... Na agricultura e na gandaría, nin-gunha. Falou sobre todo en pesca, os vascos faláron máis na parte de pesca.” (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

Non só o apoio parlamentario que proporcionaron algúns partidos políticos determinou o peso político de cada comunidade autónoma. Algúns entrevistados mencionan que as comunidades autónomas gobernadas polo mesmo partido do Executivo central son máis favorecidas cás demais comunidades autónomas<sup>111</sup>.

*P18: “Prefiren facelo bilateralmente sempre que sexan afíns ao partido do Gobierno central, porque se non teñen claro que na relación bilateral non sacan nada, iso pode ocorrer por afinidade política ou por condicionamento político, como ocorreu sobre todo en Cataluña, gobernada por CiU durante moitísimo tempo. E como se distribuíron, por exemplo, fondos adicionais e cousas desas, pois sempre se buscou unha relación bilateral previa que condicionou os mecanismos de distribución financeira xeral que houbo e nas que os coeficientes por parte da Administración xeral do Estado se impuxeron cando podía distribuír determinadas cousas ou, incluso coa Conferencia de Presidentes, sempre se buscaron xustificacións para distribuír cousas da maneira que resultara máis favorable aos afíns ou aos necesarios para manterse no poder.” (Gobierno central, CISNS).*

*P2: “O signo político dunha CA que está presente no conflito, en moitos casos, posicionou o Gobierno en favor da CA do seu mesmo signo.” (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

*P49: “A fin de contas, as comunidades autónomas, governe quen governe, practicamente a metade das comunidades autónomas son dun signo político igual ao Gobierno central. Polo tanto, digamos, polo menos sempre coa metade hai unha coincidencia en canto a reclamacións e desistir ou aceptar esas reclamacións.” (Gobierno central, MAP).*

<sup>111</sup> En cambio, 2 entrevistados afirman que, nalgúns ocasións, as comunidades autónomas do mesmo partido non son beneficiadas polo Gobierno central:

*P34: “A experiencia que teño é que sempre os conflitos máis gordos téñenos sempre cos seus. É que é moi difícil nun órgano colexiado deste tipo favorecer a alguén dentro das decisións que se xeran na conferencia sectorial, entón sempre pode haber alguén que cre que nese momento ten máis dereito cós demais. [...] Normalmente, se hai enfrontamento acostuma ser polos mesmos, por algunhas expectativas que igual non se poden cumprir.”*

*P35: “Evidentemente, a posición do Gobierno central durante a época en que gobernabamos en Madrid, digamos con Felipe González, que foi a época que eu coñecía, pois era máis favorecedora. Pero non. Por exemplo, no tema das finanzas, o Gobierno central fíxonolo pasar moi mal, a Andalucía. E, de feito, o recoñecemento da poboación, é dicir, o censo que se aplica [...] non nolo recoñeceron ata o ano 1997, e foi un Gobierno do PP o que nolo recoñeceu.”*

P53: "Entendo que hai casos de accións políticas. Hai unha tarefa de oposición e unha tarefa de goberno. Creo que o presidente dun partido que está na oposición non ten a mesma posición que o conselleiro que está ou pertence ao partido do Goberno. É así." (Goberno Local, CS Medio Ambiente).

Por último, tamén aluden os entrevistados a aquelas comunidades autónomas importantes polo seu peso poboacional ou o seu tamaño.

P17: "Evidentemente nós somos unha CA máis pequena. Cando se debateron temas, non se nos tivo en conta... ¿A que temas me estou referindo? Pois a elementos conceptuais ou á importancia económica do tema que se trata, polo que, evidentemente, comunidades uniprovinciais, como pode ser A Rioxa, tiveron pouca capacidade de poder levar adiante as súas propostas sobre calquera tema que se establecese." (CA, CS Agricultura).

P31: "Había veces que o criterio do Ministerio de Facenda ou do Ministerio de Sanidade tiña que modificarse porque as comunidades autónomas principais non estaban de acordo con el e non se quería chegar a un enfrontamento. Entón buscábanse fórmulas ou ben aprazábase a resolución: 'pois imos estudala 6 meses máis'. Ou ben se buscaba unha solución coas comunidades autónomas máis sobresaíntes." (Goberno central e CA, CPFF).

P63: "Si que é verdade que aínda que iso é a realidade xurídica, a realidade, digamos, operativa é distinta. Porque por definición, unha CA que teña moitos máis cidadáns, moita máis capacidade, ten máis estruturas, formula máis problemas e entón ten máis posibilidades de levar temas, analízalos e formulalos, discutilos, comentalos. Entón, por tanto, sempre por definición, as comunidades autónomas de maior peso específico teñen unha maior intervención. Porque os temas que se formulan teñen moitas máis repercusións que noutras comunidades autónomas. Por exemplo, a influencia que poida ter A Rioxa non pode ser a mesma que poida ter Madrid ou Cataluña, por moito que A Rioxa, desde o punto de vista do voto, teña o mesmo. Porque o número de habitantes da Rioxa e os temas que se formulen na Rioxa son moitísimo menores que os que suscitan esas comunidades autónomas. Entón, formalmente existe unha equiparación entre todas as comunidades autónomas. Operativamente, pois lóxicamente teñen maior influencia comunidades autónomas con maior peso específico." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

As valoracións negativas das consecuencias que ten o desigual poder político dalgunhas comunidades autónomas (ou, máis especificamente, dos partidos que as gobernan) refírense á excesiva influencia dos partidos nacionalistas no sistema e á desigualdade que xera entre os actores o feito de que algúns gobernos autonómicos prefiran (e poidan) negociar bilateralmente coa Administración central.

P4: "Ao final, nesta arquitectura prima moito a capacidade de influencia dos partidos nacionalistas ou rexionalistas. Entón, convértense un pouco nos árbitros partidarios ou atribúeselles un protagonismo que non necesariamente deberían ter. É evidente que se en Cataluña goberna CiU non é, só, porque sexa un goberno nacionalista, é que Cataluña é outro 10 e non sei cantos da poboación. [...] Pero esa forma de relación termina primando os nacionalistas, porque os converte en... sobrevalóraos ou sobredimensiona toda a súa capacidade de influencia..." (CA, CPFF).

P52: "Sobre as conferencias sectoriais, ocorre tres cuartas partes do mesmo: independentemente de quen ostente o goberno, son ámbitos nos que os partidos imprimen as características con que teñen que desenvolverse todos os temas que se formulen. Neses momentos é máis grave o asunto porque nas mesas sectoriais ás que eu pertenzo, en cultura e educación, en educación



sobre todo, os nacionalismos no debate da Lei de educación pois impuxeron as súas premisas ao Grupo Socialista." (CA, CS Educación)

P1: "O segundo vicio é que a proximidade política xera sempre un sistema de busca de influencia ou de privilexio. Se está gobernando un partido no Goberno nacional e no resto das comunidades autónomas, os gobernos dese mesmo partido moitas veces teñen a tentación de que os despachos dos ministerios están máis abertos, porque teñen unha liña máis directa e que iso trata de evitar que ao estar todos xuntos se produza cunha transparencia, digamos, cunha certa igualdade no principio do recoñecemento de todas as partes." (Goberno central, CARCE e MAP).

P80: "Bilateral, bilateral, por debaixo da mesa... E aí é onde eu incido, aí quebraba o principio de lealdade, porque claro, tal e como está constituída a estrutura de España, son 17 comunidades autónomas coas mesmas competencias. É dicir, o conselleiro da Ríoxa, que é a comunidade máis pequena, ten o mesmo nivel de competencia e de responsabilidade educativa que o conselleiro de Cataluña, exactamente igual: por tanto, desde o punto de vista formal e material de xestión é exactamente igual, e, porén, desde o punto de vista político non o é." (CA, CS Educación e CS Medio Ambiente).

P4: "Nós sen Cataluña e, se me apuras, sen Madrid, é que non ten sentido. Ten en conta que Cataluña son uns 17, nós somos 14 ou 15 e Madrid non sei se son outros 4 ou 5, xa xuntaches o 50% da poboación. Entón está claro que nós somos un eixe de pivote, é dicir, calquera cousa, se se fai, digamos, sen contar cun consenso, ou, polo menos, con certo acordo das comunidades autónomas, é algo que acaba chirriando, porque estás deixando fóra un de cada cinco cidadáns. É evidente que nós temos aí un papel clave e iso nótase perfectamente en cales son as voces, como se organizan. Pero iso é normal. É dicir, nós non podemos ser, con todos os meus respectos, igual que A Ríoxa, por moito que A Ríoxa teña os mesmos votos ca nós, porque é evidente, nós somos, igual que os cataláns, un de cada cinco." (CA, CPFF).

Algúns dos entrevistados manifestan que as comunidades autónomas gobernadas por nacionalistas impiden a consecución de acordos nas conferencias sectoriais, ao ter unha forza moi superior á das demais comunidades autónomas que as leva a adoptar acordos co Goberno central que beneficien unicamente ás propias comunidades autónomas.

P80: "Eu creo que os enormes fallos que ten este sistema, ao meu xuízo, outro dos enormes fallos que eu creo que tamén haberá que poñelo enriba da mesa, é o sistema electoral. Un país no que os partidos políticos estean fragmentados, eu pertenzo a un deles, a un dos pequenos. Pois a min paréceme que é un país que pode implicar moitísimos problemas de integración e cohesión social. Porque claro, os partidos pequenos que non teñan representación nacional, eses van sempre defender o seu propio interese, ¿non?" (CA, CS Educación e CS Medio Ambiente).

P1: "No caso do noso sistema de partidos temos, por un lado, os subsistemas nacionalistas que indubidablemente son un factor de... Cun modelo de Estado diferente, porque é un modelo no que prima a comunidade singular. É dicir, negociar sobre o funcionamento xeral é difícil, cando o que se está tratando sempre é o elemento particular." (Goberno central, CARCE e MAP).

En cambio, outros entrevistados aclaran que moitas veces son os propios partidos nacionalistas os que desbloquean as negociacións entre o PP e o PSOE e conducen aos acordos.

P35: "Home, eu creo que o Goberno central tiña as dificultades que puideran derivarse da situación política xeral, é dicir, se o Goberno central tiña maioría absoluta, pois entón éralle moi fácil impoñer os seus criterios, iso si, cabreando a todos os conselleiros, incluso os seus. Cando o Goberno central, na época de finais de Felipe e a primeira lexislatura do Goberno de Aznar, que tiveron que pactar, pois con CiU e co PNV e cos canarios, as posibilidades de negociación eran moito maiores, porque ese mesmo problema se trasladaba a todo, claro. Entón, as comisións mixtas que discutían na Moncloa ou no Parlamento os problemas que fosen, despois encargábanse de transmitir o que os conselleiros de Sanidade lles dicían. E iso facilitábanos as cousas aos demais." (CA, CISNS).

P69: "Eu non o sei [porque un foi un fracaso e outro un fracaso]... Pode haber aspectos de talentos, había outro elemento fundamental, nun caso non había maioría absoluta e no outro si había maioría absoluta." (CA, CS Educación).

P69: "Eu teño a impresión de que, en xeral, a decisión do ministerio vai diante, porque ten, simplemente pola Lei de maiorías, ¿non? Outra cousa é cando non hai maiorías absolutas no Congreso e se necesitan apoios doutros grupos parlamentarios. Entón, iso implica unha maior flexibilidade non só para estas políticas, senón para todas." (CA, CS Educación).

P76: "Se hai maioría absoluta no Parlamento, as conferencias sectoriais terían menos importancia como elementos de consenso. Pero o feito de que haxa consenso na conferencia sectorial non garante ao cen por cen que no Parlamento se reflectan estes consensos, son xogos distintos. O Parlamento só ve leis. Nas conferencias sectoriais vense moitas outras cousas. Pero na Lei de montes, como non se vota, houbo un consenso razoable, o que non quere dicir que no Parlamento os grupos políticos apoiou ou non, os grupos políticos decidan ou non que haxa recurso de inconstitucionalidade. [...] Se houbera maioría absoluta, o consenso sería menos necesario, menos fatigoso chegar a el." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

P12: "As comunidades autónomas cuxo goberno pode ser un partido nacionalista, os canarios, que teñen unha cousa aí que na actualidade é un goberno de coalición... Os vascos... A verdade é que o conselleiro vasco intervén moitas veces de árbitro. Os cataláns, aínda que agora goberna co tripartito ou estas historias... Pero si que son xente que sempre intentan que haxa avenencia entre estes dous bloques." (Goberno central, CISNS).

Non obstante, tamén existen valoracións positivas do poder político que poden exercer algunhas comunidades autónomas nas súas relacións coa Administración central. A idea é que, cando o Goberno central se ve obrigado a pactar, entón non pode impoñer a súa decisión ás comunidades autónomas na conferencia sectorial, as negociacións vólvense máis flexibles e o debate enriquecese. En consecuencia, se o Goberno central non ten maioría absoluta, a conferencia convértese nun órgano máis importante para a consecución de acordos.

### 6.3.4 Conclusións

O principal obxectivo desta sección foi analizar se algunhas características políticas e institucionais das comunidades autónomas, como o nivel de dependencia financeira do Goberno central, o nivel de competencias asumido, a cor política do seu Goberno ou o seu poder de negociación fronte á Administración central, poden explicar diferenzas nos niveis de cooperación entre comunidades autónomas. As limitacións desta análise están fundamentalmente na operacionalización da variable dependente, é dicir, en como se mide o nivel de cooperación das comunidades autónomas. Non exis-



ten datos sobre o número de acordos que cada Goberno autonómico asinou, polo que, para medir a cooperación, se utilizou a frecuencia na asistencia do Goberno autonómico ás reunións da conferencia sectorial. Esta operacionalización da variable dependente introduce limitacións nas conclusións que poden extraerse da análise, pois é posible que algúns dos factores teñan efecto sobre a consecución de acordos de cooperación (algo que non se pode contrastar), pero non teñan ningún impacto nos niveis de participación.

Os datos mostran que algunhas das características dos gobernos autonómicos están correlacionadas co seu nivel de participación nas conferencias sectoriais. En primeiro lugar, as comunidades autónomas máis independentes financeiramente –Navarra e o País Vasco– son as que menos asisten ás reunións das conferencias. A repartición de subvencións que ten lugar nestes órganos non representa para estes gobernos unha fonte de financiamento das súas políticas e, por tanto, non lles xera incentivos para participar nas reunións. As ausencias son maiores canto máis importante sexa a repartición de fondos na conferencia sectorial. Por este motivo, é na Conferencia Sectorial de Agricultura e na de Medio Ambiente onde a media de ausencias de Navarra e o País Vasco é máis alta. O feito de que estes gobernos non se sintan vinculados por moitas das decisións que se toman nas conferencias sectoriais probablemente explica que os entrevistados destas comunidades outorguen menos importancia a estes órganos que o resto dos entrevistados e que as súas valoracións sobre estas sexan menos favorables.

En segundo lugar, as comunidades autónomas de vía rápida teñen unha media de participación máis baixa nas conferencias sectoriais que o resto das comunidades autónomas. O argumento que explica estas diferenzas é que as comunidades de vía rápida teñen preferencia intensa pola súa autonomía porque se constituíron cun maior nivel de competencias có resto. En consecuencia, son máis sensibles que os demais gobernos autonómicos aos custos en termos de autonomía que os acordos multilaterais imponen e, por tanto, teñen menos incentivos para participar nas reunións multilaterais. Porén, as diferenzas na media de participación entre as comunidades de vía lenta e as de vía rápida prodúcense fundamentalmente debido ao elevado número de ausencias do País Vasco e Navarra, cuxa baixa participación está relacionada, como xa se explicou, coa súa independencia financeira. Cando só se teñen en conta as comunidades autónomas de vía rápida e réxime común (é dicir, aquelas nas que o efecto do financiamento non está presente), a media de ausencias destas comunidades autónomas non é moi distinta á media das comunidades de vía lenta. Isto pode indicar que a preferencia intensa pola autonomía de decisión atribuída aos gobernos autonómicos de vía rápida ten un impacto limitado sobre a súa participación nas conferencias sectoriais. Tamén é posible que ese efecto existise en períodos anteriores (os datos dispoñibles son para os anos 2001 e 2002), pero que diminuíse a medida que as comunidades autónomas de vía lenta igualaron o nivel competencial das de vía rápida.

En terceiro lugar, as citas dos entrevistados poñen de manifesto que a competición interpartidista fai que a actuación dos gobernos autonómicos na conferencia sectorial poida predicirse segundo a súa cor política: os que comparten afiliación partidista coa Administración central tenden a apoiar a posición do ministerio, mentres que aqueles gobernados pola oposición (especialmente se se trata dun partido de ámbito estatal) se opoñen.

En cuarto lugar, a análise das entrevistas pon de relevo que existen diferenzas no poder de negociación das comunidades autónomas coa Administración central, e que estas diferenzas teñen un impacto nas conferencias sectoriais. As consecuencias dun maior poder de negociación son, tal e como se predicía nas hipóteses, que os gobernos autonómicos prefiren negociar bilateralmente coa Administración central. Segundo os entrevistados, o poder político dos gobernos autonómicos procede fundamentalmente do apoio parlamentario que presten a un Goberno central que está en minoría no Congreso. Por iso, as comunidades autónomas ás que se atribúe máis capacidade de negociación son as que están gobernadas por partidos nacionalistas cuxos escanos foron necesarios

para que o Goberno central teña maioría absoluta, sobre todo, País Vasco e Cataluña. Outros factores que, segundo os entrevistados, proporcionan un maior poder de negociación ás comunidades autónomas é estar gobernadas polo mesmo partido que goberna o Executivo central ou ter moita poboación.

Por outro lado, os datos sobre a participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais no período 2001-2002 revelan que, entre as comunidades autónomas cun maior número de ausencias, están as rexións ás que, polas súas características políticas, atribuímos un maior poder de negociación có resto: País Vasco e Canarias (están gobernadas por partidos que contan no Congreso con grupo parlamentario propio); e Valencia e Madrid (representan feudos electorais do Partido Popular). As comunidades de Andalucía e Cataluña, que tamén definimos cun poder de negociación alto, non están entre as comunidades autónomas con máis ausencias nas conferencias sectoriais. Por último, Galicia é unha das comunidades máis absentistas, aínda que carece das características que proporcionan un poder de negociación a un Goberno autonómico.

### CADRO RESUMO

- Nesta sección a variación na cooperación entre CCAA mídese a partir do número de ausencias de cada CA nas reunións da conferencia sectorial (a maior ausencia, menor cooperación).
- Os datos mostran que algunhas das características dos gobernos autonómicos están correlacionadas co seu nivel de participación nas conferencias sectoriais.
- As comunidades autónomas máis **independentes financeiramente** –Navarra e o País Vasco– son as que menos asisten ás reunións das conferencias sectoriais. As ausencias son maiores canto máis importante sexa a repartición de fondos na conferencia sectorial.
- O nivel de competencias co que as CCAA accederon á autonomía (vía rápida vs. vía lenta) non está correlacionado coa participación nas conferencias sectoriais. A media de ausencia das CCAA de vía rápida non é moi distinta á media das de vía lenta.
- As CCAA de réxime común e vía rápida son as que máis utilizaron os mecanismos de **cooperación bilateral**. Isto podería interpretarse como o resultado dunha intensa preferencia por preservar a autonomía de decisión fronte ás cesións que imponen os acordos multilaterais.
- Á **competición interpartidista** nas conferencias sectoriais divide os gobernos autonómicos segundo a súa cor política. As CCAA gobernadas por partidos na oposición (especialmente os de ámbito estatal) opóñense ao ministerio, mentres que as que compartern afiliación partidista con este último o apoian.
- Existen diferenzas no **poder de negociación** das CCAA coa Administración central. Os gobernos autonómicos prefiren negociar bilateralmente coa Administración central.
- O poder político dos gobernos autonómicos provén fundamentalmente do **apoio parlamentario** que presten a un Goberno central que está en minoría no Congreso (sobre todo, País Vasco e Cataluña).
- Outros factores que, segundo os entrevistados, proporcionan un maior poder de negociación ás CCAA é estar gobernadas polo mesmo partido que goberna no Executivo central ou ter moita poboación.



## 6.4 A explicación da variación nos niveis de cooperación e coordinación ao longo do tempo

Neste último apartado da sección 6 retómanse as hipóteses sobre as causas da variación na cooperación ao longo do tempo que se expuñan no apartado 3.3.4. Polo tanto, analizarase a relación entre a variación nos niveis de cooperación intergubernamental ao longo do tempo e evolución dos seguintes factores: a repartición de fondos nas conferencias sectoriais, a distribución de competencias das comunidades autónomas, os factores políticos (a competición interpartidista, a disciplina de partido e o interese territorial) e o grao de institucionalización das conferencias sectoriais. A partir dos datos das entrevistas, a medición dos cambios ao longo do tempo, tanto da variable dependente (cooperación) como dos factores explicativos, realizouse de dúas maneiras. En primeiro lugar, analizáronse as opinións dos entrevistados que se refiren directamente aos cambios producidos ao longo do tempo, tanto na cooperación como na evolución dos factores explicativos. En segundo lugar, mediuse a variación de forma indirecta, clasificando as citas dos entrevistados segundo o período en que cada un deles formou parte da conferencia sectorial<sup>112</sup>. A idea é observar se as valoracións de representantes que participaron na conferencia sectorial en distintos períodos son diferentes. Para que esta clasificación sirva para medir os cambios ao longo do tempo, é necesario asumir que as opinións dos entrevistados se refiren ao período no que estes formaron parte da conferencia sectorial<sup>113</sup>. A información proporcionada por esta medición indirecta é, polo tanto, máis imprecisa que a que proporcionan as referencias directas dos entrevistados sobre os cambios ao longo do tempo dos diferentes factores.

Os datos dispoñibles limitan enormemente a contrastación das hipóteses sobre as causas da variación da cooperación ao longo do tempo. Os límites proveñen tanto da limitada evidencia empírica proporcionada polas entrevistas sobre a evolución da cooperación e as súas causas, como da medición indirecta dos cambios. Isto crea un importante desaxuste entre o obxectivo deste apartado (a contrastación de hipóteses) e a natureza dos datos. Este desaxuste reduce en gran medida o alcance das conclusións extraídas a partir da análise das entrevistas. En consecuencia, a análise preséntase non tanto como unha contrastación de hipóteses, senón como unha reflexión sobre a correlación entre a evolución da cooperación intergubernamental e os factores que teñen un impacto sobre ela.

### 6.4.1 A variable dependente

#### 6.4.1.1 A variación na cooperación ao longo do tempo

Para medir a variación nos niveis de cooperación ao longo do tempo tómanse as valoracións dos entrevistados das conferencias sectoriais e clasifícanse segundo o período no que os entrevistados participan nas conferencias sectoriais (véxase táboa 6.67). Asíumese que, cantas máis valoracións positivas existan das conferencias sectoriais, mellor é a cooperación intergubernamental.

112 Non se empregan neste apartado os datos do MAP sobre o número de acordos nos anos 2001-2002 e 2006-2007, pois é difícil avaliar a variabilidade no tempo unicamente por medio de catro anos.

113 Isto é un suposto un tanto arriscado, pois as opinións que formulan os entrevistados nalgúns casos refírense a períodos diferentes ao da súa experiencia na conferencia sectorial. Ademais, moitos dos entrevistados teñen experiencia en varios períodos de tempo. Isto significa que cada cita se clasifica en cada un dos períodos nos que participou o entrevistado e, por tanto, asíumese que o contido das citas se refire ás características da conferencia sectorial en cada un destes períodos, algo que nalgúns casos non se axusta completamente ao contido da cita. Outro problema asociado a esta clasificación é que, nalgúns ocasións, o número de entrevistados en cada categoría é moi baixo, o que fai que as porcentaxes asociadas a cada categoría sexan moi inestables.





En cambio, a Conferencia Sectorial de Educación parece que empeorou no período 1996-2004, pois unicamente 1 dos 9 entrevistados pertencentes a esta conferencia sectorial a valora positivamente, mentres que 7 deles a valoran negativamente. A partir de 2004, aínda que as diferenzas non son tan intensas, o número de valoracións negativas segue sendo maior que o das positivas.

A Conferencia Sectorial de Agricultura presenta unha evolución con cambios menos agudos cás dúas anteriores, xa que en todos os períodos sempre é máis valorada positivamente que negativamente, aínda que as valoracións negativas son máis frecuentes no período máis recente.

Por último, respecto ao Consello Interterritorial, as valoracións dos entrevistados melloran gradualmente desde a súa creación, ao incrementar o número de entrevistados que a valora positivamente en cada período, mentres descenden as valoracións negativas.

**Táboa 6.68: As valoracións dos entrevistados por conferencia sectorial e período**

		Conferencia Sectorial de Agricultura e Desenvolvemento Rural		Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde		Conferencia Sectorial de Educación		Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	
		N	%*	N	%*	N	%*	N	%*
Valoracións positivas dos entrevistados <sup>1</sup>	1980-1996	5	71,4	8	72,7	2	28,6	1	33,3
	1996-2004	15	83,3	11	84,6	1	11,1	10	76,9
	2004-	10	83,3	5	100,0	2	40,0	10	100,0
Valoracións negativas dos entrevistados <sup>2</sup>	1980-1996	0	0,0	4	36,4	3	42,9	2	66,7
	1996-2004	3	16,7	3	23,1	7	77,8	5	38,5
	2004-	3	25,0	0	0,0	3	60,0	1	10,0

\* Porcentaxe sobre o total de entrevistados de cada un dos períodos e conferencia sectorial.

1 Suma de [Primeira valoración] [existencia] [positivo] + [Primeira valoración] [funcionamento] [positivo] + [Funcionamento] [positivo] + [Existencia] [positivo] + [CS importante].

2 Suma de [Primeira valoración] [existencia] [negativo] + [Primeira valoración] [funcionamento] [negativo] + [Funcionamento] [negativo] + [Existencia] [negativo] + [CS pouco importante].

A continuación analízanse as opinións dos entrevistados que se refiren directamente á variación ao longo do tempo na cooperación intergubernamental (véxase táboa 6.69). Respecto á Conferencia Sectorial de Agricultura, 3 entrevistados opinan que o seu funcionamento empeorou ao longo do tempo, mentres que 2 opinan que mellorou (todos eles tiveron experiencia na conferencia sectorial entre 1996 e 2004). As opinións favorables ou desfavorables sobre a Conferencia Sectorial de Agricultura poden clasificarse segundo a afiliación política do entrevistado. Os entrevistados pensan que o funcionamento da conferencia sectorial é mellor cando no centro estaba gobernando o seu mesmo partido político e que funcionou peor cando estaba no Executivo o partido da oposición. Así, por exemplo, aqueles que consideran que a Conferencia Sectorial de Agricultura empeorou nos últimos anos son representantes do PP.

P8: "[A conferencia sectorial] funcionou bastante ben, polo que eu coñezo, ata o ano 1996, ben ou moi ben desde o ano 1996 ao 2004 e un pequeno desastre nos últimos anos." (CA, CS Agricultura).

P17: "Eu coñecín cinco ministros (de Agricultura). Agora é cando estou botando en falla unha maior participación á hora da busca de consenso. Esta conferencia sectorial creouse hai dez anos, once anos. Creáronse as bases, creouse o regulamento, creouse todo isto que antes existía, pero onde se perfilou foi con Loyola de Palacio. E nestes momentos eu boto en falla máis debate, intensidade e amplitude de miras. ¿Para que discutir uns orzamentos ou liñas de apoio que están aprobadas, que están discutidas? Non ten moito sentido. O que eu quero é debater, o que eu quero é discutir, consensuar." (CA, CS Agricultura).

P79: "Eu coñecín épocas mellores. Eu coñecín épocas nas que as conferencias sectoriais tiñan unha formalidade e un rigor que hoxe perderon. Antigamente era impensable, ben, antigamente non, hai uns anos, era impensable que os secretarios xerais non foran ás conferencias sectoriais." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

En cambio, os dous entrevistados que consideran que a Conferencia Sectorial de Agricultura mellorou no tempo proceden do PSOE.

P32: "Nun primeiro momento, cando a cooperación non se facía baseándose no que hoxe consideramos conferencias, a cooperación moitas veces substituíase pola bilateralidade. Hoxe todo vai máis rodado, existe unha maior multilateralidade e un maior coñecemento dos mecanismos, o que facilita que a cooperación xurda por si mesma." (Goberno central e CA, CS Agricultura).

A pesar destas valoracións, a Conferencia Sectorial de Agricultura tivo un funcionamento bastante estable ao longo do tempo. Por exemplo, dos 13 entrevistados que opinan que non existe variación no funcionamento das conferencias sectoriais, 4 pertencen á Conferencia Sectorial de Agricultura, todos eles cun longo percorrido na Administración (excepto un, todos eles comezaron a participar na conferencia sectorial desde os seus inicios).

P13: "Eu, con franqueza, que coñezo xa a conferencia desde hai máis de vinte anos, pois diríalle que [cambios] substanciais ningún. Seguen os mesmos patróns. Avanzouse... A única novidade, positiva, é a presenza dos conselleiros nas negociacións da UE en Bruxelas e Luxemburgo. Quitando esta cuestión, que é un avance importante, o funcionamento igual." (Goberno central e CA, CS Agricultura).

P38: "E porque ademais se vén facendo así desde hai moitos anos [reunirse coa mesma frecuencia], é dicir, que isto se vén facendo así desde o ano 1986 cos distintos ministros que pasaron as distintas situacións." (Goberno central, CS Agricultura).

P48: "A de Agricultura, basicamente, funcionou sempre así, co que non tivo moitos cambios." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).



Táboa 6.69: As variacións no funcionamento das conferencias sectoriais

		Funcionamento		
		Variación no tempo ambivalente	Variación no tempo negativa	Variación no tempo positiva
1980-1996	CISNS	0	3	0
	CS Agricultura	0	0	1
	CS Medio Ambiente	0	0	0
	CS Educación	0	3	1
1996-2004	CISNS	0	2	1
	CS Agricultura	0	3	2
	CS Medio Ambiente	0	1	3
	CS Educación	1	2	1
2004-	CISNS	0	0	0
	CS Agricultura	0	3	2
	CS Medio Ambiente	0	1	5
	CS Educación	1	0	2

En cambio, os participantes na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, independentemente do partido ao que pertencen, destacan a evolución positiva desta conferencia. A mellora é atribuída, fundamentalmente, ao labor desenvolvido polo ministerio.

P48: "A Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, na lexislatura pasada, practicamente, as conferencias non existiron. Practicamente empezaron nesta lexislatura, nesta lexislatura nacional, que é cando se desenvolveron. Na anterior, eu nos oito meses que coincidín co Goberno anterior, paréceme que fun a unha soa conferencia sectorial. [...] Si é verdade que a ministra actual fixo un esforzo importante, é dicir, reunímonos 13 veces e fixo un esforzo importante en regular a conferencia sectorial e ademais ela é moi participativa e entón intentou colaborar moito na conferencia sectorial." (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

P55: "Porén, na época do PSOE, e eu non son do PSOE, a experiencia que tiveron coa ministra Narbona foi positiva porque era unha persoa que intenta, na miña época polo menos, intenta-ba chegar a consensos coas comunidades autónomas." (CA, CS Medio Ambiente).

P65: "Na miña opinión, digamos desde abril de 2004 a xuño de 2006, por dicirche así un momento no que eu fun moi consciente de que se producira unha certa variación na maneira de enfocar os temas e das intervencións... nun espírito xeral máis construtivo, crítico pero construtivo, menos enfocado á confrontación política e máis enfocado cara a buscar puntos de encontro. Entón, na miña opinión, é que efectivamente se notou, insisto en que falo desta lexislatura, esa evolución de, primeiro, de máis intensidade na participación... Non digo asistencia, que a asistencia adoita ser alta, senón de participación activa nos debates. Tamén aumentou o ton construtivo das intervencións e da busca, o intento de busca de puntos de encontro e de solucións compartidas, por parte de todos os actores. Eu creo que ese é un punto de evolución moi positivo." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

As melloras no funcionamento da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente déronse moi recentemente. Daqueles entrevistados que non perciben cambios importantes no funcionamento deste órga-

no (3 entrevistados), 2 deles teñen unha experiencia recente na conferencia sectorial (comezaron a formar parte dela a partir dos anos 2000 e 2004) e valórana positivamente. En cambio, o outro entrevistado, que conta con experiencia na conferencia desde os seus inicios ata o 2004, critica o estancamento que se produciu no funcionamento da conferencia sectorial.

*P67: "A conferencia sectorial seguiu funcionando como estaba funcionando porque todo o mundo estaba contento co funcionamento desa conferencia, e entón seguiu as pautas que marcara anteriormente o anterior secretario xeral e nada máis. Duraban as reunións un día, un par de días, dependía da cantidade de temas, é como un congreso onde cada CA expón os seus puntos de vista do ambiente sen maior complicación."* (Goberno central, CS Medio Ambiente).

*P75: "Non [houbo cambios importantes no funcionamento da conferencia sectorial]. Ao final estaba estancada..."* (CA, CS Medio Ambiente).

En canto ao CISNS e á Conferencia Sectorial de Educación, ata 2004 son máis os que destacan unha evolución negativa do seu funcionamento que positiva. Os entrevistados que consideran que o seu funcionamento é peor có principio estiman que a confrontación política existente nestas dúas conferencias sectoriais impide o seu correcto funcionamento<sup>114</sup>.

*P24: "Eu creo que os cambios foron a peor nos últimos tempos. Nos anos que eu vivín o consello (CISNS) pois tiña un rendemento aceptable, había un nivel de entendemento razoable, un nivel de discrepancia que considerabamos todos que entraba dentro do normal. Pero non había as diferenzas tan marcadas que se ven agora, que aparecen nos medios de comunicación agora. Eu xa non sigo iso moi de preto, pero dáme a impresión de que se está deteriorando o ambiente destes órganos nos últimos tempos; cousa que non ocorreu nos trece anos de Felipe González, nin nos de Aznar, nin nos da UCD, antes."* (Goberno central e CA, CISNS).

*P50: "Eu creo que as cousas non son brancas nin negras, é dicir, a última etapa do Goberno do PSOE, pois o PSOE tiña acordos con nós, tiña acordos cos nacionalistas vascos, tiña acordos con CiU e, por tanto, procurabamos chegar a acordos cos que naqueles momentos eran representantes do PP. E despois, na segunda, o Partido Popular tiña acordos co PNV, con CiU e con nós e, por tanto, aínda que en moitos momentos estivemos en fronte, sabíase que había que chegar a acordos. E, ademais, non discutíamos, non íamos con posicións frontais 'ao que propoña o ministerio', senón que íamos cun desexo construtivo. Eu creo que neste momento é distinto."* (CA, CS Educación).

Ademais, tres entrevistados da Conferencia Sectorial de Educación con experiencia desde os primeiros anos noventa pensan que este órgano non evolucionou e que segue mantendo as mesmas deficiencias.

*P66: "En Educación é seguro que son iguais, non pode cambiar... Nunha conferencia de conselleiros para falar de política, de política educativa ou da que sexa, con todas as autonomías, no montón que hai, etc., e como máximo dúas veces ao ano, dime qué se pode facer en tres horas nun ano."* (CA, CS Educación).

<sup>114</sup> Con relación á Conferencia Sectorial de Educación, un único entrevistado (que participou na conferencia sectorial desde o ano 1996 en diante) menciona cambios ambivalentes no seu funcionamento: por un lado, sinala que a partir de 2004 hai mesmo confrontación, pero, aínda así, prodúcese un exceso de relacións bilaterais, en detrimento das multilaterais.

*P54: "Teríamos que volver de novo ao esquema que che dixen antes. O que eu vivín, porque falamos, en experiencia, son oito ou dez anos de marcada sintonía bilateral, non sectorial. É dicir, antes había descoordinación absoluta e agora hai coordinación bilateral."*



P80: "Poís temo que non [se produciron cambios ao longo do tempo no funcionamento da conferencia sectorial]. Desde o ano 1999 eu xa non a seguí de cerca [...]. É dicir, que segue, a trazos xerais, o que eu reduciría como ausencia de lealdade como principio xeral de funcionamento de todas as comunidades autónomas e nese mecanismo subterráneo de negociación, é dicir, esa falla de igualdade entre uns conselleiros e outros, a pesar de que son todos formalmente iguais." (CA, CS Educación e CS Medio Ambiente).

Un dos entrevistados pertencentes ao MAP fala dalgúñas melloras concretas que se produciron nas conferencias sectoriais, como a creación de secretarías permanentes ou a continuidade nas reunións.

P49: "Avanzouse... Nós propiciamos bastante tamén ese contraste horizontal para mellorar mecanismos dalgúñas nas que vemos que houbo certos problemas ou pode haber certos problemas de funcionamento, para que adopten mecanismos de funcionamento similares a outras, pero é un proceso que custa, tamén, onde ten que haber un acordo de todos e onde os cambios son de pouco a pouco. Pero estanse producindo cambios. [...] Á marxe de crear novas conferencias, como por exemplo agora derivado da Conferencia de Presidentes, que se crearon dúas novas conferencias sectoriais, unha sobre inmigración e outra relacionada co tema da auga... Entón, á marxe diso, que é a creación de conferencias específicas, asumir secretarías permanentes que non se tiñan, comprometerse cos ministros que teñen a potestade de convocar a convocalo regularmente..." (Goberno central, MAP).

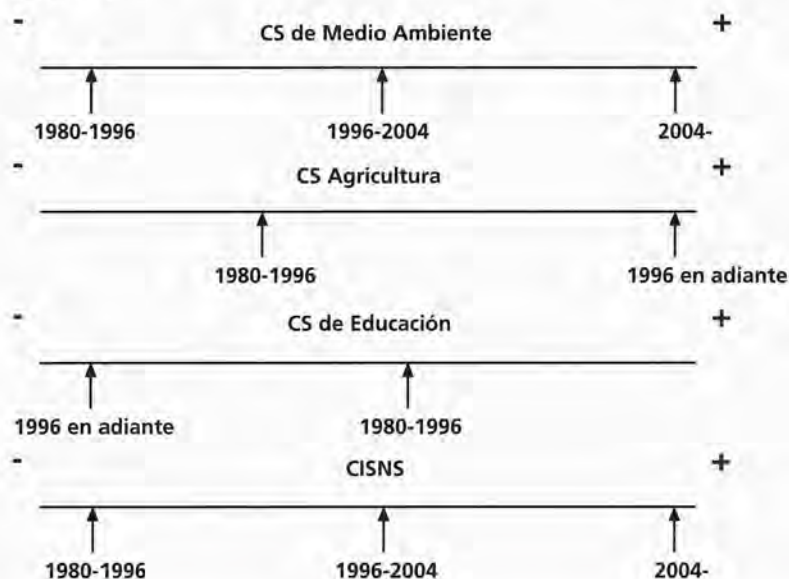
En cambio, outros dous representantes do MAP, con experiencia na Administración desde o primeiro funcionamento das conferencias sectoriais, cren que non se produciron cambios importantes no seu funcionamento.

P22: "Non houbo grandes cambios, por iso che digo... A diferenza nos anos que levo eu aquí é relativamente pequena. [...] Eu diría que non houbo espectaculares cambios, nin para ben nin para mal." (Goberno central, MAP).

P28: "Teño impresións que saquei na etapa 1988-95, despois, volvendo outra vez ao MAP [...]. Pero non vexo cambios moi substanciais desde a época dos noventa. O mapa de conferencias sectoriais é especialmente irregular."

En definitiva, a evolución das conferencias sectoriais semella ser diferente ao longo do tempo para cada unha das conferencias sectoriais obxecto de estudo. A Conferencia Sectorial de Medio Ambiente parece que mellorou o seu funcionamento nos últimos anos (sobre todo a partir de 2004), mentres que os representantes da Conferencia Sectorial de Educación son os que peor valoran a evolución deste órgano. A Conferencia Sectorial de Agricultura, pola súa banda, mantivo un funcionamento correcto e estable ao longo do tempo. Respecto ao CISNS, os datos sobre a evolución desta conferencia son ambivalentes. Por un lado, as valoracións positivas son maiores entre os entrevistados que tiveron unha experiencia máis recente no consello, o que indicaría unha mellora na cooperación neste órgano. Por outro lado, non obstante, as citas ás que os entrevistados se refiren directamente na evolución da conferencia ao longo do tempo son negativas. Consideramos que referencias directas dos entrevistados sobre a evolución da conferencia proporcionan información máis precisa e, por tanto, tendo en conta esta información, a conclusión que predomina é que a tendencia na evolución da cooperación é máis positiva que negativa.

Figura 6.7: A variación na cooperación ao longo do tempo nas diferentes conferencias sectoriais



#### 6.4.2 A variación ao longo do tempo dos factores explicativos da cooperación intergubernamental

No capítulo 3 estableceíase un conxunto de hipóteses sobre como os cambios ao longo do tempo no valor dos factores explicativos da cooperación poderían explicar a variación nos niveis de cooperación ao longo do tempo. Os datos obtidos a partir das entrevistas son limitados, polo que só foi posible estudar a evolución ao longo do tempo de cinco factores: a repartición de fondos na conferencia sectorial, o traspaso de competencias ás comunidades autónomas, a competición interpartidista, a disciplina de partido e o interese territorial. Nos seguintes apartados analízase a evolución de cada un destes factores e ponse en relación cos cambios ao longo do tempo na cooperación intergubernamental.

##### 6.4.2.1 A territorialización de subvencións nas conferencias sectoriais

Segundo as hipóteses, o incremento dos fondos asignados nas conferencias sectoriais ao longo do tempo promove a cooperación, pois as comunidades autónomas teñen máis incentivos para cooperar cando maior sexa a cantidade de fondos para repartir na conferencia sectorial.

Os datos dispoñibles sobre a evolución da distribución de fondos nas conferencias sectoriais indican que estes aumentaron ao longo do tempo. Por exemplo, o volume de subvencións territorializadas, que experimentaron un incremento entre os anos 2001 e 2004 (táboa 6.70). Así o perciben os entrevistados (táboa 6.71). Por último, durante os últimos anos, o número de acordos asociados a fondos nas diferentes conferencias sectoriais incrementouse (só hai datos dispoñibles para o período 2001-2007 –ver táboa 6.72).



**Táboa 6.70: Subvencións territorializadas nas conferencias sectoriais 2001-2004**

	2001*	2002*	2003*	2004*
Subvencións	1.488	2.302	2.456	2.981

\* En millóns de euros

FONTE: MAP, 2001-2003.

**Táboa 6.71: A territorialización de subvencións nas conferencias sectoriais**

	N	%
1980-1996	16	51,6
1996-2004	32	59,3
2004-	28	65,1

**Táboa 6.72: Número de acordos asociados a fondos por conferencia sectorial e ano**

	2001	2002	2006	2007
CS Agricultura	7	14	17	25
CS Educación	0	0	1	1
CS Medio Ambiente	1	1	3	2
CISNS	1	2	4	4
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>32</b>

FONTE: MAP 2001-2007.

Outra maneira de medir a evolución do peso da repartición de fondos nas conferencias sectoriais é analizando o impacto que os entrevistados atribúen á repartición de fondos sobre a cooperación, tendo en conta o período da súa experiencia na conferencia sectorial (táboa 6.73). Os datos mostran que a partir de 2004 hai máis entrevistados que establecen unha relación positiva entre a repartición de fondos e a cooperación. É dicir, a percepción de que os fondos teñen un impacto sobre a cooperación é máis intensa entre os representantes da conferencia sectorial cunha experiencia máis recente<sup>115</sup>. En resumo, os datos indican que, a medida que pasa o tempo, o peso da repartición de subvencións na conferencia sectorial aumenta, á vez que se incrementa a percepción dos entrevistados sobre os efectos positivos que os fondos teñen sobre a cooperación.

**Táboa 6.73: Os efectos da repartición de fondos segundo o período**

	Promove		Dificulta		Afecta		Non afecta	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1980-1996	13	41,9	0	0,0	2	6,5	0	0
1996-2004	28	51,9	1	0,0	4	7,4	3	5,6
2004-	24	55,8	0	0,0	5	11,6	5	11,6

<sup>115</sup> Non obstante, a porcentaxe de entrevistados que manteñen que a repartición de fondos non afecta aos acordos tamén aumenta a partir do 2004. Se se analiza con máis detalle a composición deste grupo de entrevistados, vese que os entrevistados que rexeitan a existencia de vinculación entre a asignación de fondos e a cooperación pertencen, principalmente, ao CSPI, órgano no que non se distribúen subvencións, ao non ser unha conferencia sectorial propiamente dita, de aí que estes sexan conscientes do nulo efecto da repartición de fondos para a cooperación neste mecanismo.

#### 6.4.2.2 O nivel de competencias adquiridas das comunidades autónomas

Segundo se establecía nas hipóteses do capítulo 3, unha maior descentralización das competencias en favor dos gobernos autonómicos reduce os incentivos das comunidades autónomas para chegar a acordos co Goberno central de forma multilateral, porque os acordos pasan a ter un alto custo en termos de autonomía de decisión sobre as competencias transferidas.

Cando se puxeron en marcha as conferencias sectoriais, os traspasos en materia de educación e sanidade non se produciran para as comunidades autónomas de vía lenta (as competencias en educación e sanidade foron completadas nos anos 1999 e 2002, respectivamente). Non ocorre o mesmo coa Conferencia Sectorial de Agricultura e a de Medio Ambiente, pois todas as comunidades autónomas veñen desempeñando as mesmas competencias desde a súa posta en funcionamento. Polo tanto, cabe esperar que o traspaso competencial tardío en educación e sanidade xerara menores niveis de cooperación na Conferencia Sectorial de Educación e no CISNS.

Os datos presentados anteriormente sobre a evolución da cooperación entre conferencias sectoriais mostran que tanto na Conferencia Sectorial de Educación como no CISNS, a evolución ao longo do tempo é negativa. Isto pode deberse aos efectos dos cambios nas competencias das comunidades autónomas. Non obstante, non dispoñemos de datos que apoiem directamente este argumento. Os entrevistados, máis que atribuír un impacto negativo ao traspaso competencial sobre a cooperación, limitáanse a describir os cambios que a nova configuración de competencias supuxo para o desenvolvemento das propias conferencias sectoriais.

*P42: "Diríache que si, que houbo cambios, pero non sei se a mellor ou a peor, porque serían dúas épocas que non son comparables, como dicíamos: non é comparable cando non tes competencias e sentas nunha mesa que están discutindo sobre o financiamento cando non che afecta a ti... Isto si que era algo que realmente era unha disfuncionalidade, que estivésemos alí sentados sete para defender algo no que nós xogabamos moito e outros non tiñan as competencias." (CISNS, 1996-2004, CDC).*

*P44: "Primeiro, vai haber un consello antes [das transferencias a dez comunidades autónomas] e un consello despois. Antes tiñan máis peso as comunidades autónomas que tiñan a transferencia, e, por outro lado, había un Insalud que era moi potente, porque xestionaba a metade do territorio español e, polo tanto, está claro: o debate era máis entre comunidades autónomas de diferente signo político e un Insalud central, que marcaba as liñas, que elas influían ou non." (CISNS, 2000-2004).*

*P58: "Eu creo que nestes momentos o feito de que o Ministerio de Educación non teña competencias de xestión, excepto en Ceuta e Melilla e educación no exterior, lle permite exercer un liderado distinto." (Goberno central, CS Educación).*

En ningunha das entrevistas aparece o argumento formulado nas hipóteses sobre os custos en autonomía que a negociación multilateral representa para as comunidades autónomas unha vez que asumiron as competencias. Non hai vinculación causal negativa directa, por tanto, entre traspaso de competencias e cooperación, excepto daqueles que relacionan o traspaso coa variación nos niveis de competición interpartidista no tempo. Segundo estes, no caso do CISNS, antes do traspaso competencial os intereses estaban claramente divididos entre o territorio Insalud e as comunidades autónomas que xa tiñan transferida a competencia. Cando se xeneralizan as competencias en sanidade, as divisións pasan a estar definidas pola fractura partidista.



P30: "Iso era o que separaba allí os intereses [o feito de pertencer ao territorio Insalud ou ter transferidas as competencias], o Consello Interterritorial era moito máis discutir non partidariamente. Pero, de pronto, cando se producen as transferencias, nós atopámonos allí todos do mesmo... Eramos todos de primeira. Entón separáronnos as cores, grave erro." (1996-2007, PSOE, CISNS).

P44: "Despois, ao facerse todas as transferencias (xa se vai comezar a ver antes, pero despois vai ser máis evidente), despois vaise politizar moito o consello: as comunidades autónomas seguen o modelo do partido, as do PSOE eran un grupo, que estaba na oposición e estaba liderada normalmente polo conselleiro de Andalucía; e as do PP pois seguían o que dixese o Goberno." (Goberno central e CA, CISNS).

Incluso un dos entrevistados considera que os efectos dos traspasos de competencias quedaron anulados ao longo do tempo, ao equipararse as competencias de todas as comunidades autónomas.

P65: "Iso [as diferenzas competenciais entre comunidades autónomas] si que era un factor de... en educación si que era un factor moi relevante nos primeiros tempos das conferencias sectoriais, nos teitos competenciais e no grao de maduración ou de desenvolvemento das distintas administracións. Pero iso vai desaparecendo, vai desaparecendo. Home, non é o mesmo, hai cuestións nas que interesa máis a unhas comunidades autónomas que a outras, pero eu creo que iso é un factor que se vai difuminando." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

#### 6.4.2.3 Os factores políticos

Neste apartado analízanse conxuntamente os factores políticos considerados nas hipóteses. Por unha banda, a competición interpartidista e por outro lado, a disciplina de partido e o interese territorial (cuxos efectos sobre a cooperación dependen da existencia ou non de competición interpartidista).

Para a análise ampliábase o número de categorías en que se divide o período 1982-2008, facéndoo coincidir coas diferentes lexislaturas españolas a partir de 1982. De acordo con estes períodos, a cooperación diminuíu nos anos oitenta, incrementouse a partir de principios dos anos noventa e experimenta un aumento desde 2004 (táboa 6.74). Ao mesmo tempo, as valoracións negativas descendéron progresivamente desde metade dos anos noventa. Polo tanto, a variación da cooperación durante a última década foi positiva.

**Táboa 6.74: A variación nos niveis de cooperación ao longo do tempo**

	Valoración positiva		Valoración negativa	
	N	%*	N	%*
1982-1986	4	80	0	0
1986-1989	9	81,8	3	27,3
1989-1993	13	68,4	8	42,1
1993-1996	15	60,0	9	36,0
1996-2000	26	66,7	14	35,9
2000-2004	33	68,8	16	33,3
2004-2008	33	76,7	13	30,2

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.

### a. A competición interpartidista

Establecíase nas hipóteses que maiores niveis de competición interpartidista ao longo do tempo implican un menor grao de cooperación nas conferencias sectoriais, pois canto máis penetre a confrontación interpartidista, máis difícil será a adopción de acordos. En efecto, a translación da competición interpartidista ás negociacións das conferencias sectoriais dificultaría a adopción de acordos. Segundo se advirte na táboa 6.75, a porcentaxe de entrevistados que mencionan en maior medida a competición interpartidista aumenta progresivamente, sobre todo a partir de 1993, cunha pequena diminución a partir de 2004.

Táboa 6.75: O nivel de politización das conferencias sectoriais por período

	Politización	
	N	%
1982-1986	1	20
1986-1989	4	36,4
1989-1993	11	57,9
1993-1996	19	76,0
1996-2000	31	79,5
2000-2004	40	83,3
2004-2008	33	76,7

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.

A pesar de que a confrontación interpartidista é un dos factores relevantes entre os que dificultan a cooperación (véxase sección 6.1), a súa evolución non se corresponde coa dirección do efecto sobre a cooperación, pois durante este período, aínda que a competición interpartidista aumenta, tamén o fai a cooperación. Unicamente a partir de 2004 parece haber unha diminución da confrontación política, ano no que segue a medrar o número de entrevistados que fai unha valoración positiva das conferencias sectoriais.

As referencias directas dos entrevistados sobre a variación no tempo da competición interpartidista van na mesma dirección: a partir de 1993 é cando máis entrevistados valoran negativamente os cambios na competición interpartidista, e só entre aqueles que participaron nas conferencias a partir de 2004 hai un cambio na tendencia, ao producirse un descenso con respecto aos anos anteriores (ademais, 2 entrevistados relatan unha variación positiva na competición interpartidista, en termos dunha diminución do conflito partidista).

Táboa 6.76: A variación nos niveis de competición interpartidista por período

	Competición interpartidista					
	Variación no tempo		Variación no tempo positiva		Variación no tempo negativa	
	N	%	N	%	N	%
1982-1986	2	40	0	0	1	20
1986-1989	4	36,4	0	0	1	9,1
1989-1993	3	15,8	0	0	2	10,5
1993-1996	2	8,0	0	0	6	24,0
1996-2000	6	15,4	0	0	12	30,8
2000-2004	7	14,6	0	0	12	25,0
2004-2008	3	7,0	2	4,7	8	18,6

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.



As citas revelan que é a partir da segunda lexislatura do PP (ano 2000) cando a competición interpartidista se intensifica<sup>116</sup>.

P23: "Hai que repasar as etapas políticas. Eu saín no 1991 e o Goberno Popular entra no 1996, e xa estamos noutra época onde a confrontación política, a crispación, ten unha importancia notable, e iso impregna o consello de maneira clarísima. Xa o consello é escenario de confrontación. [...] Pero, obviamente, as épocas que precederon sobre todo a última lexislatura socialista, que sucederon ao primeiro Goberno de Aznar, a confrontación era de tal nivel que non había escenarios que se librasen dela. [...] Naquel momento era lugar máis de encontro, porque a competencia política existente entre os dous grandes partidos de España estaba enormemente desequilibrada en favor do Partido Socialista e, polo tanto, non existía un escenario no que se puidera escenificar con algunha expectativa de rédito político, confrontación partidaria, como sucedeu máis tarde." (CA, CISNS).

P42: "Había heteroxeneidade, aínda que a cousa estaba máis influenciada pola cor política, cousa lóxica. Había certo bloque entre as comunidades autónomas gobernadas polo PSOE e as gobernadas polo PP, e entón quedabamos así os 'colgados'. Eu iso vivino moito ao final, porque tamén teño que dicir que ao principio non había este partidismo no CISNS, estou falando do ano 1996, 97, 98, eu diría da primeira lexislatura do PP, as cousas foron máis tranquilas. Pero logo, a partir de 1999, claramente isto [a competición interpartidista] agudízase e podía visualizarse ben. Non xa nas votacións, porque había poucas votacións, nas discusións, e por iso a Cataluña e País Vasco tocáballe máis facer ese papel, digamos, de árbitros por esta situación que che estou explicando. [...] Si é verdade que isto coincidiu un pouco co cambio de goberno nalgúns aspectos con actitudes moi enfrontadas entre PP e PSOE con consellos que non se chegaron a celebrar ou que se levantaron e marcharon, etc. Nese sentido, eu creo que se viviron enfrontamentos máis duros nesta etapa máis que na que a min me tocou vivir. Había que dicir se isto é só en sanidade: eu creo que non... Pero si que é verdade que coincidiu outra vez coa negociación do sistema de financiamento e nalgúns aspectos, pois isto tamén pasou na etapa de Ana Pastor, ao final. Estes deslices que che comento do Goberno central de querer entrar a legislar en algo onde non ten competencias. A miña visión desde fóra é que houbo máis enfrontamentos nesta etapa desde 2003 que non nas anteriores etapas que me tocou a min vivir." (CDC, 1996-2004, CISNS).

P63: "É dicir, porque, dito entre comiñas, a crispación que vivimos nos últimos anos non se viviu do ano 1996 ao 2000. Eu vivín un momento no que a influencia dos partidos políticos era bastante limitada, porque non había unha situación de gran crispación e era fácil buscar un mecanismo de colaboración. Eu creo que agora si debe seguir séndoo, pero, polo que observo da situación política, é posible que iso non sexa tan fácil nestes momentos, ¿non? Por iso, porque a política inflúe e [...] imaxino que agora calquera persoa que teña a obriga ou a responsabilidade de coordinar ou dirixir unha conferencia sectorial, pois estará tremendo cada día que a teña que convocar, porque lle pode pasar de todo: desde que o boicoteen, desde que non acudan, desde que si acudan, e iso non é bo." (Goberno central, CS Medio Ambiente).

Segundo estes entrevistados, varias circunstancias poden facilitar a aparición da competición interpartidista. A primeira é a perda da hexemonía dun partido político sobre o poder territorial, pois a dinámica de confrontación interpartidista só é posible se os gobernos autonómicos son de distinta cor política. En

116. Aínda que a porcentaxe de entrevistados que valoran negativamente os cambios na competición interpartidista é máis alta para o período 1996-2000, as valoracións negativas refírense a que a cooperación empeorou durante o período comprendido entre os anos 2000-2004 respecto do período anterior (1996-2000). É dicir, o período sobre o que as opinións son máis desfavorables é o de 2000-2004.

segundo lugar, no grao de enfrontamento entre o Goberno e a oposición: canta máis confrontación política exista entre eles, máis probable é que esta se traslade ás relacións intergobernamentais. Un terceiro factor poden ser os cambios relacionados coa estrutura interna do partido, é dicir, coa maior ou menor capacidade da dirección nacional do partido de controlar a actuación dos seus gobernos autonómicos. Como xa se predicía nas hipóteses, nun contexto de competición interpartidista, unha menor capacidade do partido central para obrigar as comunidades autónomas onde governe o seu mesmo partido será beneficiosa para a consecución de acordos, ao prever a formación de bloques de comunidades autónomas de distinta cor política enfrontados entre si. O debilitamento da disciplina de partido puido contribuir a limitar o impacto da competición interpartidista sobre a cooperación intergobernamental.

### b. A disciplina de partido

As opinións dos entrevistados sobre a existencia ou non de disciplina de partido clasificadas por lexislaturas aparecen na táboa 6.77. A disciplina de partido semella que se endureceu progresivamente ata o ano 2004, para experimentar un leve descenso a partir dese ano. Porén, tamén se produce un incremento ao longo dos diferentes períodos do número de entrevistados que manifesta a non existencia de disciplina de partido ata o ano 2000, que diminúe nas dúas seguintes lexislaturas. A táboa 6.77 revela que o impacto negativo da disciplina de partido sobre a cooperación intergobernamental se debilitou ao longo do tempo.

**Táboa 6.77: A disciplina de partido por lexislaturas**

	Existencia		Non existencia	
	N	%*	N	%*
1982-1986	1	20	0	0
1986-1989	2	18,2	1	9,1
1989-1993	4	21,1	3	15,8
1993-1996	6	24,0	4	16,0
1996-2000	10	25,6	8	20,5
2000-2004	14	29,2	9	18,8
2004-2008	10	23,3	6	14,0

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.

**Táboa 6.78: Os efectos da disciplina de partido sobre a cooperación ao longo do tempo**

	Promove		Dificulta		Afecta		Non afecta	
	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*
1982-1986	0	0,0	1	20	0	0,0	0	0,0
1986-1989	0	0,0	1	9,1	0	0,0	0	0,0
1989-1993	0	0,0	3	15,8	0	0,0	0	0,0
1993-1996	0	0,0	2	8,0	0	0,0	0	0,0
1996-2000	0	0,0	5	12,8	0	0,0	0	0,0
2000-2004	0	0,0	5	10,4	0	0,0	0	0,0
2004-2008	0	0,0	3	7,0	0	0,0	0	0,0

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.



As referencias directas dos entrevistados á disciplina de partido son algo máis aclaratorias e indican un progresivo debilitamento da dirección nacional dos partidos de ámbito estatal para controlar a actuación dos seus representantes autonómicos, unha perda que é máis acusada no Partido Socialista que no Partido Popular. Algúns dos entrevistados sinalan que a perda de control do partido central comeza a finais dos anos noventa, debido principalmente aos cambios de goberno no Executivo central. Cando un partido estatal pasa a formar parte da oposición, os gobernos autonómicos da mesma cor política teñen máis liberdade para adoptar decisións que o partido, desde a súa dirección nacional, non pode controlar. Ademais, o poder institucional outorga aos líderes territoriais máis peso dentro da organización, e este poder mantense aínda que o partido volva gobernar no Executivo central.

*P5: "O que ocorre é que a Administración central ten moitos mecanismos para conseguir que as 17 comunidades autónomas non se poñan de acordo e o sistema de partidos facilita moito isto, ademais. Porque temos gobernos autonómicos que son moi sensibles ás instrucións de partido, desde o centro, desde as decisións centrais dos partidos. Tamén é certo que iso foi cambiando, é dicir, probablemente os gobernos socialistas ata o ano 1996 eran moito máis sensibles ás instrucións do centro do partido do que foron despois. Porque se é moito máis sensible ás instrucións do partido cando o centro é o goberno do Estado, que cando é o partido da oposición. É probable que neste momento esteamos ante unha situación similar coas comunidades autónomas do PP. Hai quen di xa que Valencia, por exemplo, nestes momentos non cumpre co 100% das instrucións que pode recibir de Génova. E, desde logo, Andalucía non cumpre hoxe co 100% das instrucións que pode recibir desde Ferraz ou de Moncloa. É dicir, non se vai enfrontar, pero hai un certo sentimento de decisión propia, ¿non? De interese territorial. Eu creo que iso, que é algo que faltara en España en case todas as comunidades autónomas, é algo que pouco a pouco se vai construindo. E que se constrúe, sobre todo, cando o partido estatal está na oposición e tes gobernos autonómicos fortes. Case necesariamente, o barón convértese nun contrapoder dentro do partido, ten máis capacidade de decisión e iso, logo, é máis difícil de perder. Dito doutro modo, Rodríguez Ibarra consegue unha capacidade de decisión entre o 1996 e o 2004 que non perde de golpe cando o PSOE entra en Moncloa, senón suavizando as súas discrepancias, pero mantén a súa capacidade de decisión e non é, desde logo, impensable. E sucede que Estremadura, nunha conferencia sectorial, presenta unha posición diversa da do Goberno do Estado." (Goberno central).*

Un dos entrevistados asume que o debilitamento da disciplina de partido é o resultado da descentralización da estrutura organizativa e de poder dos partidos estatais, aínda que máis o PSOE que o PP.

*P22: "Se colles, por exemplo, os papeis do PP, de cando fala do Estado autonómico do ano 1982 a agora, hai un cambio considerable. Incluso o PSOE, no ano 1979, na organización federal que existe agora, non existía. E o PSdG non existía, era o PSOE. E, ¿que pasa? Que foi adaptando a súa estrutura, a territorialización do país. Entón iso, para empezar, a cuestión interna do partido distribúese así. Segundo, cando se forma un goberno, non é casual que haxa sempre, no caso do PSOE, un ministro galego, un ministro andaluz... É dicir, o propio presidente do Goberno, Aznar ou Zapatero, procura distribuír territorialmente o poder. [...] O proceso de baronización do PSOE é moito máis forte que o do PP." (Goberno central).*

Os propios membros do PP e do PSOE parecen ser conscientes de que o Partido Popular acostuma ter unha voz máis unánime, a pesar de que existan algunhas posturas diverxentes.

*P25: "Ultimamente, eu, a verdade, é que o estou vendo dunha maneira moi distinta, porque o PSOE tampouco ten unha voz unánime, ¿enténdesme? O PP ten unha voz máis ou menos unánime en practicamente todo. Aparecen, como é normal que aparezan, desavenencias nalgúnhas*

*cuestións máis puntuais, pero, con carácter xeral, tanto nun como noutro caso, había unha certa voz común. Agora, igual nos últimos anos está pasando outra cousa, porque é que hai unha parte moi importante do PSOE, que é o PSC, que está noutra deriva. É que o PSC pois seméllase moito máis a un partido nacionalista nalgunhas cuestións que a un partido nacional.” (PP, CISNS, 1996-2004).*

*P54: “Eu vivín os últimos tempos dos gobernos de Felipe González e eu recordo que eu non ía preparado, a min non me chamaban como conselleiro para dicirme: ‘Oes, imonos reunir antes da sectorial para ver que tal’. Pero cando vivín toda a parte do Goberno do PP nos últimos oito anos, os conselleiros levaban a lección uniformemente aprendida do PP para saber cal era a definición, e ocorrían cousas que eu sempre diría que non son lóxicas dunha sectorial.” (1995-2007, PSOE, Ed.).*

*P33: “Eu creo que agora se poden producir máis excepcións que anteriormente [no cumprimento das directrices de partido]. [...] Eu recordo, por exemplo, coa chegada do PSC a Cataluña, ao poder da Generalitat... Un funcionamento máis enfrontado ao ministerio, aínda que era da mesma cor política e máis axustado a unha realidade territorial propia, por exemplo, fronte a posicións anteriores.” (PNV).*

A mingua da fortaleza do partido estatal para “controlar” ás súas comunidades autónomas é valorada positivamente por algúns dos entrevistados.

*P65: “Quizais o elemento que eu atopo máis interesante da heteroxeneidade actual, que non estaba tan presente ao principio da lexislatura, é que esta heteroxeneidade responde non tanto a bloques monolíticos por grupos políticos, senón a puntos de vista que cada CA pode ter perfectamente diferenciados, en función da súa propia situación, do seu propio punto de vista ou dos seus propios intereses. É dicir, que hai unha maior heteroxeneidade ca antes, non é tan previsible. A iso me refería cando falaba de certa evolución. Non son tan previsibles as tomas de posición en función da cor política das comunidades autónomas.” (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

*P15: “Eu creo que si cambiou, porque xa non se percibe como unha cousa terriblemente perigosa que Castela e León pense diferente que Murcia. Iso, afortunadamente, é un progreso para o sistema.” (CA, CARCE).*

### **c. O predominio do interese territorial**

Por último, a variación no tempo das prioridades do Goberno autonómico á hora de negociar na conferencia sectorial tamén pode condicionar os efectos da confrontación interpartidista sobre a cooperación. De acordo coas hipóteses do capítulo 3, nunha situación de competición interpartidista o predominio dos intereses autonómicos sobre os partidistas pode axudar a prever a formación de dous bloques enfrontados de comunidades de distinta cor política. Non obstante, os datos indican que o interese territorial tivo un peso decrecente nas negociacións da conferencia (véxase táboa 6.79) e que nas negociacións as reivindicacións de natureza territorial quedaron soterradas pola confrontación entre os dous grandes partidos.



Táboa 6.79: O interese territorial ao longo do tempo

Interese territorial		
	N	%
1982-1986	4	80
1986-1989	7	63,6
1989-1993	11	57,9
1993-1996	15	60,0
1996-2000	19	48,7
2000-2004	24	50,0
2004-2008	21	48,8

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.

As comunidades autónomas manifestaron en maior medida os seus intereses autonómicos nos períodos de menor competición interpartidista (ata o ano 1996), mentres que reducion as reivindicacións territoriais unha vez que o conflito político entrou nas conferencias sectoriais.

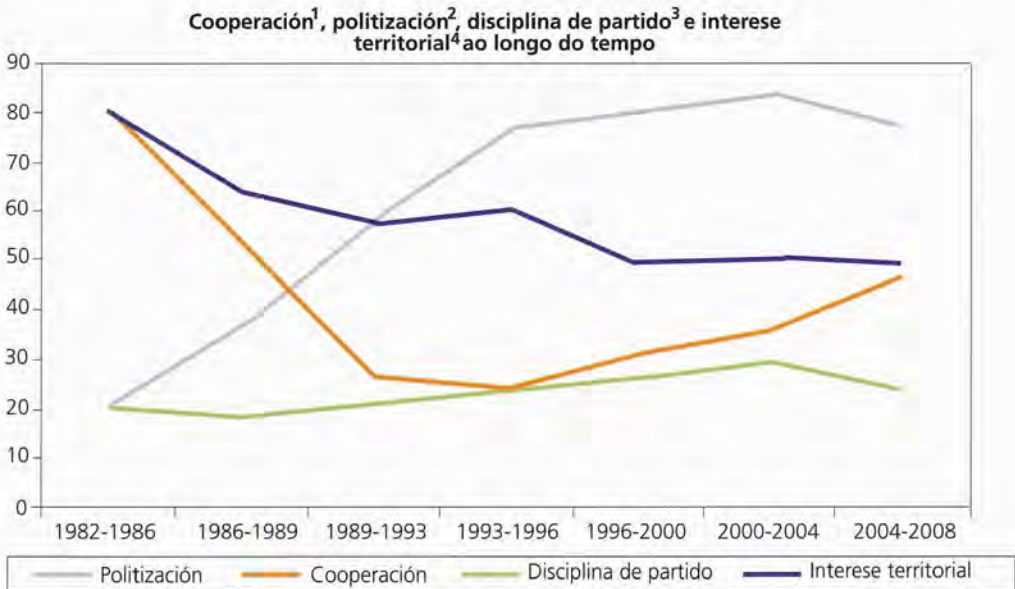
P8: *"Eu, con anterioridade, eu creo que non foi así, ao mellor estou equivocado. É dicir, con anterioridade, como digo, eu mantiven posturas en temas moi cruciais distintas das do Goberno das outras comunidades autónomas do PP, porque os intereses da miña CA eran distintos. E vin, en etapas anteriores, como conselleiros de comunidades autónomas doutros partidos políticos adoptaban posturas distintas das que podería ter a maioría do seu partido, dos conselleiros do seu partido. Nestes momentos é cando estou vendo maior unanimidade nalgúns grupos."* (Agr., 1996-2007, PP).

P16: *"Antes todos tiñamos perfís políticos, todos tiñamos unhas bagaxes, unhas directrices, pero por riba diso estaba a defensa da nosa CA, do noso goberno, dos nosos cidadáns, que sempre coincidían os seus intereses cos do partido político, sobre todo falo dos partidos políticos de ámbito estatal. Entón aí primaba a túa CA. Ti, porque che digo o que che dicía, antes ti tiñas que volver á túa CA e dar a cara ante os teus cidadáns e os teus profesionais. Agora mesmo eu creo que prima máis o sentido partidista. É dicir, eu creo que agora lles importa máis facer un bo papel ou presentar unha boa folla de servizos no seu partido político que na súa CA."* (CA, CISNS).

P5: *"Estableceuse algo que, segundo me din, é relativamente xeral nas conferencias sectoriais, recentemente. É dicir, radicalizouse a postura en bloques de partido, PP/PSOE. Teño a sensación de que iso tamén ten que ver coa situación política en xeral, iso é obvio, ten que ver co cambio de Goberno en Galicia. Galicia era unha peza moi interesante para o funcionamento das conferencias sectoriais co Goberno do PP, porque rompía un pouco a dinámica PP, igual que Cataluña pode selo tamén un pouco co Goberno do PSOE, porque tamén pode romper ás veces... É dicir, comunidades autónomas que rompan coa liña do partido son sempre interesantes a nivel de funcionamento dun órgano territorial, e iso parece que agora está, nestes momentos, porque a situación política está moi tensionada, parece máis complicado."* (Goberno central, CARCE e MAP).

Por último, o gráfico 6.10 mostra a relación entre os distintos factores políticos e a cooperación intergubernamental. O maior incremento da cooperación prodúcese na última lexislatura, un período no que se produce unha diminución da competición interpartidista e unha diminución da disciplina de partido, unha combinación que favorece o desenvolvemento da cooperación nas conferencias sectoriais.

**Gráfico 6.10: A relación entre cooperación, politización, disciplina de partido e interese territorial ao longo do tempo**



1 Resta as porcentaxes do número de individuos que valoran positivamente menos as porcentaxes do número de individuos que valoran negativamente as conferencias sectoriais.

2 Resta as porcentaxes do número de individuos que citan a existencia de competición interpartidista ou aliñación partidista menos as porcentaxes do número de individuos que citan a non existencia de competición interpartidista ou aliñación partidista.

3 Resta as porcentaxes do número de individuos que citan a existencia de disciplina de partido menos as porcentaxes do número de individuos que citan a non existencia de disciplina de partido.

4 Resta as porcentaxes do número de individuos que citan a existencia de interese territorial menos as porcentaxes do número de individuos que citan a non existencia de interese territorial.

FONTE: Elaboración propia, a partir da análise das entrevistas.

### 6.4.3 O nivel de institucionalización das conferencias sectoriais

Segundo se formulaba nas hipóteses, un maior nivel de institucionalización das conferencias sectoriais tradúcese en maiores niveis de cooperación intergubernamental neses órganos. As opinións dos entrevistados sobre a variación no tempo da institucionalización das conferencias sectoriais son máis positivas que negativas, aínda que a porcentaxe dos que valoran favorablemente os cambios diminúe ao longo do tempo (táboa 6.80).

**Táboa 6.80: As variacións no nivel de institucionalización ao longo do tempo**

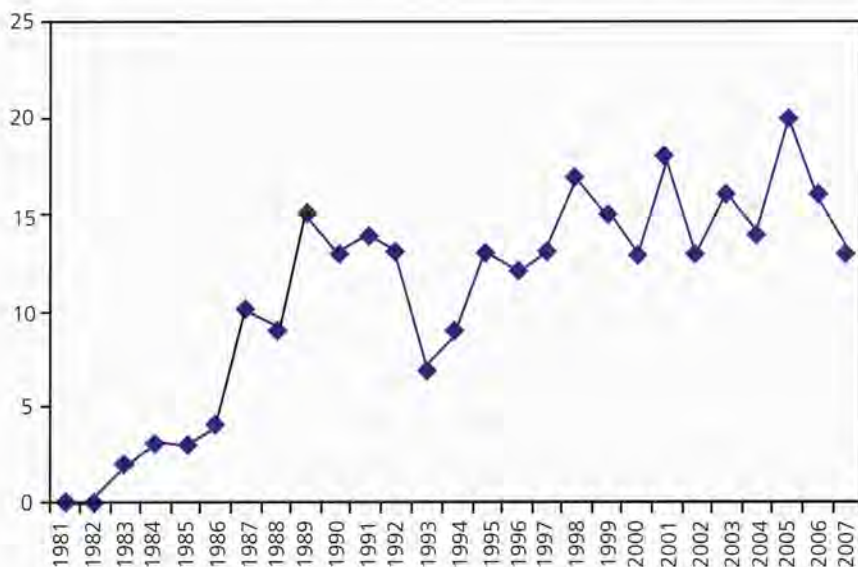
	Institucionalización					
	Var. tempo		Var. tempo-positiv.		Var. tempo-negativ.	
	N	%*	N	%*	N	%*
1980-1996	3	9,7	7	22,6	1	3,2
1996-2004	6	11,1	11	20,4	3	5,6
2004-	3	7,0	7	16,3	1	2,3

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.



Outro indicador da evolución do grao de institucionalización das conferencias sectoriais é o número de reunións que se celebran cada ano. Segundo aparece no gráfico 6.11, a evolución do número de convocatorias anuais das conferencias sectoriais foi inestable. As reunións incrementáronse notablemente durante os primeiros anos de funcionamento das conferencias sectoriais (ata finais dos anos oitenta) e o seu número descendeu bruscamente ata 1993, ano a partir do cal se produce un progresivo aumento de reunións ata 1998. A partir de finais dos noventa a tendencia no número de convocatorias é crecente, aínda que moi irregular dun ano a outro.

Gráfico 6.11: A evolución do número de reunións das conferencias sectoriais ao longo do tempo



Os participantes nas conferencias sectoriais aluden a diferentes cambios na súa institucionalización. Por unha parte, a formalización das sesións como reunións entre ministros e conselleiros outórganlle importancia ás conferencias sectoriais porque nelas participan representantes do primeiro nivel político (aínda que esta rixidez é criticada por un dos entrevistados).

P2: "Eu creo que iso foi mellorando, as conferencias sectoriais foron facendo as súas normas de funcionamento, que non son iguais en todas as materias e, ben, si se foi asumindo que a conferencia sectorial era a reunión do ministro ou ministra cos conselleiros ou conselleiras de CA, e ese é o ámbito. Iso si, si supón un avance, porque, en definitiva, é reunir a quen ten a responsabilidade política, ¿non? [...] Da primeira época, cambios no sentido de consolidar a organización como tal, de fortalecela politicamente e incluso perfeccionar os regulamentos que regulan cada unha das conferencias sectoriais, eu creo que son os avances máis importantes. [...] Efectivamente, mellorou nas convocatorias, na creación de subcomisións, grupos de traballo, é dicir, eu creo que iso mellorou, mellorou moito, pola experiencia deses últimos anos. Pero eu creo que a conferencia sectorial non pode dar moito máis de si." (Agr., 1996-1004).

P72: "Nos anos nos que gobernou o PP ata o ano 2004, a conferencia sectorial tiña un réxime de funcionamento moi severo, só podían estar representados e só podían asistir ás conferencias sectoriais os conselleiros, os titulares da consellaría. Iso facía que, determinados temas que tiñan un perfil técnico moi importante, pois nos parecían temas que non eran de debate nesa con-

ferencia sectorial. Agora, afortunadamente, cambiaron un pouco as cousas e hai máis flexibilidade á hora de representar a CA." (CA, CS Medio Ambiente).

Outros destacan a creación e impulso de órganos de segundo nivel, que facilitan o labor das conferencias sectoriais.

P32: "Nos oitenta estaba moito máis improvisada, os mecanismos multilaterais eran moito máis informais e predominaba a bilateralidade. Coa promulgación da Lei 30/92, a conferencia sectorial imponse como foro esencial multilateral para a cooperación, ademais de que foi avanzando na utilización de comisións técnicas que facilitan bastante o traballo das conferencias. A partir de entón, da Lei 30/92, a cooperación centrouse na conferencia sectorial." (PSOE, 1980-2007, Agr.).

P38: "E o outro cambio foi a creación deses órganos inferiores de traballo da conferencia sectorial no seu inicio. Pois era a conferencia sectorial e posteriormente dotouse desta especialización, de carácter técnico, ao crear un órgano de nivel inferior, que é a comisión sectorial." (Agr., ata 1991).

P36: "Eu podo dicir, de cando eu me fixen cargo das catro direccións xerais, cambiamos un pouco e só había unha reunión. E, ademais, creo que iso mellorou un pouco a coordinación, unha única reunión preparatoria antes da conferencia sectorial." (Agr., 1996-2004).

Támén falan das variacións no que se refire ao número de reunións das conferencias sectoriais, fluuantes en moitos dos casos. Destacan, ademais, as melloras producidas nos trámites burocráticos de transferencia de documentación e outras prácticas das conferencias sectoriais.

P46: "As reunións do consello interterritorial variaron en canto ao número a través dos tempos, pois nunhas ocasións reuníronse seis veces ao ano, noutras ocasións só se reuniron dúas. É dicir, que variou moito."

P56: "Foron máis frecuentes e, sobre todo, dentro das mesmas comisións sectoriais, dalgunha maneira foise creando xurisprudencia. É dicir, criterios de funcionamento destas conferencias sectoriais, sobre cando teñen que chegar as ordes do día, que a documentación non che chegue no mesmo momento no que vas á reunión, que poidas enviar informes previos, que se poidan formular propostas, o tipo de discusión que se leva, os momentos en que deben vir os temas, é dicir, cando se están formulando, cando se están xa, por exemplo, leis, pois que non veñan cando pasou xa polo Goberno de Estado e tal." (CA, CS Medio Ambiente).

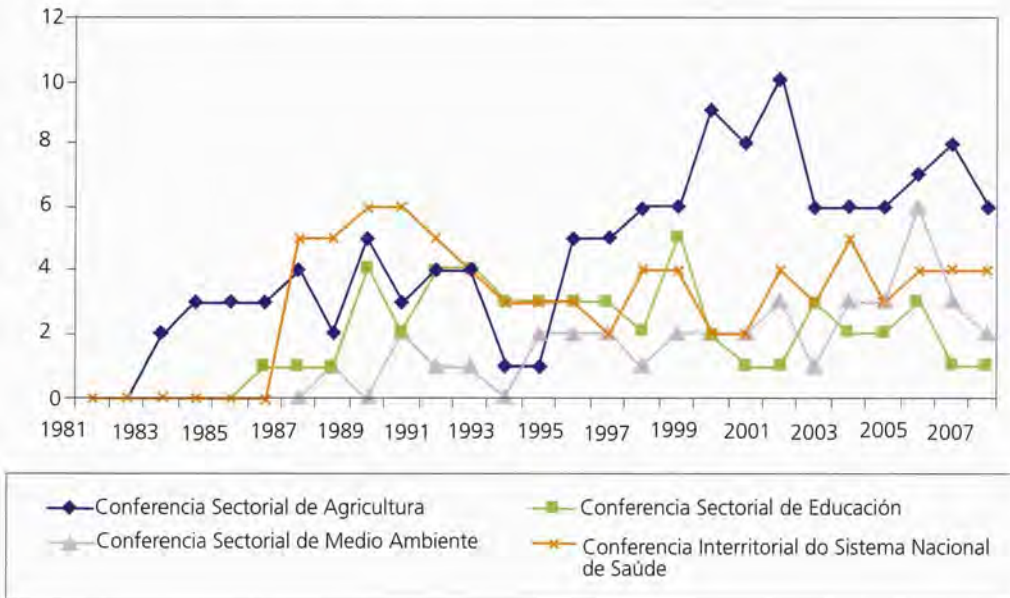
P56: "Fóronse creando prácticas, diríamos, porque viñamos dunha situación na que a reunión da conferencia sectorial, polo que nos contaban, era unha cuestión moi formal, moi de cubrir o expediente, de simplemente dar conta de: o decreto tal, a lei tal, recoller as opinións. E tardábase outros seis meses en facer outra conferencia. Pasouse diso ao establecemento dunha dinámica que, unha vez se entra nela, de reformas lexislativas importantes, transcrpción de directivas europeas, políticas novas que se tiveron que xerar a nivel da Unión. En fin, todo isto, o que explicamos, todos os vectores que obrigaron a crear moito traballo de coordinación, creouse unha intranet entre as diferentes comunidades autónomas e o ministerio na que os documentos están en liña permanentemente. [...] Polo tanto, a dinámica que eu coñecín durante este período foi positiva, a creación de mecanismos de coordinación e, sobre todo, de intercambio de información e de creación de grupos de traballo moi flexibles, moi áxiles, e de traballo en diferentes fases antes de chegar a que case nunca se forzou –a non ser que teña un interese específico o ministerio– o feito de que un tema tivera que saír dunha conferencia sectorial se aínda estaba aberto." (CA, CS Medio Ambiente).



Porén, non todas as conferencias sectoriais lograron institucionalizarse de igual maneira. A Conferencia Sectorial de Agricultura é a que máis incrementou o número de reunións ao longo do tempo, segundo se aprecia no gráfico 6.12, sobre todo a partir de 1994. O número de convocatorias do resto de conferencias sectoriais presentan máis oscilacións ao longo do tempo.

**Gráfico 6.12: O número de reunións por conferencia sectorial (1981-2007)**

**Número de reunións por conferencia sectorial (1981-2007)**



No que se refire ao número de entrevistados de cada conferencia sectorial que fala dos cambios ao longo do tempo, destacan os representantes da Conferencia Sectorial de Medio Ambiente e o CISNS, que valoran positivamente os cambios no nivel de institucionalización nestes órganos, e aqueles da Conferencia Sectorial de Educación, cuxos cambios son valorados negativamente polos entrevistados ata 2004 (táboa 6.81).

**Táboa 6.81: A variación no nivel de institucionalización ao longo do tempo**

		Institucionalización					
		Var. tempo		Var. tempo-positiva		Var. tempo negativa	
		N	%*	N	%*	N	%*
CISNS	1980-1996	2	18,2	4	36,4	0	0,0
	1996-2004	1	7,7	6	46,2	0	0,0
	2004-	0	0,0	2	40,0	0	0,0
CS Agricultura	1980-1996	0	0,0	1	14,3	0	0,0
	1996-2004	1	5,6	2	11,1	1	5,6
	2004-	0	0,0	1	8,3	1	8,3
CS Medio Ambiente	1980-1996	0	0,0	1	33,3	0	0,0
	1996-2004	1	7,7	4	30,8	1	7,7
	2004-	1	10,0	2	20,0	1	10,0
CS Educación	1980-1996	0	0,0	1	14,3	1	14,3
	1996-2004	2	22,2	0	0,0	2	22,2
	2004-	1	20,0	1	20,0	0	0,0

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.

Respecto aos órganos de segundo nivel, os datos mostran unha evolución favorable. As valoracións positivas son maiores que as negativas en todos os períodos (véxase táboa 6.82), mentres que a porcentaxe de valoracións negativas se reduce de forma progresiva.

**Táboa 6.82: A variación dos órganos de segundo nivel ao longo do tempo**

	Órganos segundo nivel					
	Existencia		Positivo		Negativo	
	N	%	N	%	N	%
1980-1996	14	45,2	9	29,0	4	12,9
1996-2004	29	53,7	22	40,7	7	13,0
2004-	28	65,1	17	39,5	3	7,0

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.

A avaliación dos entrevistados dos órganos de segundo nivel por conferencias sectoriais (táboa 6.83) mostra que tiveron un desenvolvemento positivo tanto na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente como na Conferencia Sectorial de Educación. No caso desta última, a avaliación favorable do desenvolvemento dos órganos de segundo nivel representa unha excepción no conxunto de valoracións da evolución desta conferencia sectorial, que son maioritariamente negativas.



Táboa 6.83: A variación dos órganos de segundo nivel ao longo do tempo

		Institucionalización					
		Var. tempo		Var. tempo-positiva		Var. tempo negativa	
		N	%*	N	%*	N	%*
CISNS	1980-1996	6	54,5	2	18,2	1	9,1
	1996-2004	9	69,2	4	30,8	3	23,1
	2004-	5	100,0	2	40,0	0	0,0
CS Agricultura	1980-1996	2	28,6	1	14,3	2	28,6
	1996-2004	9	50,0	6	33,3	2	11,1
	2004-	7	58,3	3	25,0	2	16,7
CS Medio Ambiente	1980-1996	2	66,7	1	33,3	1	33,3
	1996-2004	7	53,8	7	53,8	1	7,7
	2004-	9	90,0	6	60,0	0	0,0
CS Educación	1980-1996	4	57,1	5	71,4	0	0,0
	1996-2004	4	44,4	6	66,7	0	0,0
	2004-	2	40,0	4	80,0	0	0,0

\* Porcentaxe de entrevistados respecto do número total en cada período.

#### 6.4.4 Conclusións

Neste apartado analízase a variación da cooperación intergubernamental ao longo do tempo e a súa relación cos cambios que se produciron nos factores explicativos. A cooperación intergubernamental nas conferencias sectoriais tivo unha evolución positiva, pois as valoracións dos entrevistados das conferencias sectoriais melloraron progresivamente desde a primeira metade dos anos oitenta. Algúns dos factores explicativos tiveron unha evolución que promove maiores niveis de cooperación. Por exemplo, a repartición de fondos nas conferencias sectoriais adquiriu un maior peso nestes órganos e durante os últimos anos un maior número de acordos estivo vinculado a fondos.

A evolución da cooperación intergubernamental ao longo do tempo tamén foi acompañada de melloras no grao de desenvolvemento institucional das conferencias sectoriais (número de reunións, periodicidade das convocatorias, creación de órganos técnicos de apoio). A evolución do desenvolvemento institucional é desigual entre as distintas conferencias sectoriais analizadas e as diferenzas correspóndense coa evolución da cooperación intergubernamental en cada conferencia sectorial. Por exemplo, a Conferencia Sectorial de Educación tivo un desenvolvemento institucional deficiente, que coincide cunha valoración xeral negativa da súa evolución ao longo do tempo. As melloras institucionais na Conferencia Sectorial de Medio Ambiente son recentes, o que está relacionado cunha valoración positiva por parte dos entrevistados dos cambios experimentados por esta conferencia durante os últimos anos.

A confrontación interpartidista é un dos factores que, como se analizou na sección 6.1, máis dificultou a consecución de acordos nas conferencias sectoriais. Os datos mostran que este factor evolucionou dunha maneira desfavorable para a cooperación intergubernamental, pois o peso da confrontación interpartidista nas conferencias sectoriais aumentou ata o ano 2004. Porén, a crecente politización das conferencias sectoriais non parece que tivese un impacto negativo sobre a evolución da cooperación. Aínda que non é posible contrastar o contrafáctico (a evolución da cooperación se a confrontación dimi-

nuíse ao longo do tempo), a crecente politización das conferencias sectoriais non parece que levase aparelado un impacto suficientemente grande para cambiar a evolución favorable da cooperación. O progresivo debilitamento da disciplina de partido pode que contribuíse a limitar o impacto negativo da confrontación interpartidista sobre a cooperación, especialmente durante a última lexislatura. Cando a dirección nacional dun partido de ámbito estatal é menos capaz de controlar a actuación dos seus gobernos autonómicos, é menos probable que a competición interpartidista dea lugar á formación de bloques de comunidades autónomas que aliñan a súa postura na conferencia de acordo coas directrices marcadas polo seu partido. En cambio, a evidencia empírica mostra que a defensa por parte dos representantes autonómicos do interese territorial fronte ao interese de partido non contribuíu a limitar o impacto da confrontación interpartidista. Ao contrario, en moitas ocasións a aliñación partidista trasladou a un segundo plano as reivindicacións de natureza territorial dos representantes autonómicos.





# 7. VALORACIONES PRESCRITIVAS





A última parte do cuestionario que se utiliza na realización das entrevistas contén algunhas preguntas sobre as reformas que cabería introducir no sistema para mellorar o funcionamento da cooperación intergobernamental. Nesta sección analízanse as respostas que proporcionaron os entrevistados, non só en relación coas preguntas específicas que se lles realizan ao final do cuestionario, senón tamén tendo en conta calquera valoración que apareza ao longo de toda a entrevista que se refira á necesidade de cambiar algún aspecto da conferencia sectorial ou das relacións intergobernamentais en xeral.

As diferentes propostas sobre as melloras nos mecanismos de cooperación e coordinación intergobernamental fórmulanse sobre a base de que estes mecanismos son necesarios. É dicir, existe unha ausencia de valoracións negativas xerais sobre as conferencias sectoriais. Retomando a análise presentada na sección 5.1, en xeral as opinións dos informantes parten dunha valoración moi positiva da existencia das conferencias sectoriais, que se volven algo máis críticas á hora de avaliar o seu funcionamento. As valoracións prescritivas analizadas nesta sección refírense a factores que contribúen a mellorar o funcionamento destes órganos. Tan só un dos entrevistados formula unha emenda á totalidade ás conferencias sectoriais, é dicir, propón a creación doutros mecanismos de coordinación porque considera que as conferencias xa non poden dar máis de si porque son instrumentos de cooperación que están ao límite no seu funcionamento<sup>117</sup>. En cambio, das catro referencias directas sobre as conferencias sectoriais, todas elas se refiren á importancia destes órganos e á necesidade de que exerzan un maior papel no desenvolvemento da cooperación intergobernamental.

As valoracións prescritivas dos entrevistados poden clasificarse en dous grupos, segundo o alcance do seu contido. No primeiro grupo recóllense as opinións que se refiren aos principios xerais que deberían rexer as relacións intergobernamentais. Nelas valóranse principalmente as dinámicas xerais de relación entre o Goberno central e os autonómicos. Normalmente estas valoracións definen carencias xerais do sistema

117 P2: "Creo que a conferencia sectorial como instrumento non pode dar moito máis de si do que está a dar. Esa é a miña opinión, coa experiencia destes últimos anos a conferencia sectorial está ao límite do que unha conferencia sectorial pode facer. Polo tanto, para mellorar a coordinación e a cooperación, hai que pensar noutras cousas, porque a conferencia sectorial non pode dar máis de si". (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).



e, aínda que en ocasións van acompañadas de propostas de reforma (moi especialmente no caso de "Voz-Participación das comunidades autónomas"), en xeral trátase de reflexións sobre melloras xerais do sistema. No segundo grupo recóllense as valoracións que formulan propostas acoutadas, é dicir, nas que se presentan cambios concretos nalgún aspecto da conferencia sectorial ou das conferencias sectoriais.

Na seguinte sección as valoracións prescritivas preséntanse ordenadas segundo estes dous grupos (principios xerais fronte a propostas acoutadas de reforma). Dentro de cada un deles os factores ordénanse segundo a súa frecuencia e tipo (é dicir, preséntanse agrupados en factores relacionados coa institucionalización, factores políticos e factores relacionados coas características do proceso).

## 7.1 Valoracións prescritivas sobre principios xerais

### 7.1.1 Coordinación

As valoracións prescritivas que se refiren á coordinación son as que teñen unha maior frecuencia. Hai un total de 31 entrevistados que realizan valoracións deste tipo. A opinión que predomina practicamente de forma unánime entre os informantes (28 dun total de 31) é que cómpre aumentar a coordinación no sistema de relacións intergubernamentais. Todas estas citas poden dividirse en dous grupos<sup>118</sup>.

No primeiro grupo, recóllense todas as valoracións que fan referencia á necesidade de que exista máis coherencia na articulación do sistema e de que a actuación das distintas administracións sobre un mesmo ámbito se racionalice (10 entrevistados). Segundo estas opinións, débese evitar unha excesiva disparidade entre comunidades autónomas na provisión de servizos públicos e por iso é necesario establecer un mínimo común denominador na prestación destes servizos, é dicir, unhas condicións básicas de prestación en todo o territorio. A partir dese mínimo común, os gobernos autonómicos poden complementar as prestacións como consideren oportuno. Para que a coordinación sexa posible, algúns informantes mencionan a necesidade de establecer un sistema homoxéneo de información entre as distintas administracións. Como se analizará máis adiante, o establecemento dun sistema de información homoxéneo é unha das principais melloras que os entrevistados reclaman no sistema de relacións intergubernamentais, especialmente no ámbito da sanidade. Os informantes que expresan estas opinións proveñen maioritariamente do ámbito autonómico (7 son representantes da Administración autonómica e 3 da Administración central)<sup>119</sup>.

*P9: "Nun país como España, onde o poder xa foi descentralizado, o Goberno foi descentralizado e pasou competencias ás comunidades autónomas, ten que haber algo, algún tipo de reunións, algunha conferencia establecida como as sectoriais que practiquen a coherencia, que*

118 A suma dos informantes de cada grupo supera o total de entrevistados porque un mesmo entrevistado pode ter varias citas que quedasen agrupadas en distintos grupos.

119 Como xa se comentou na sección de metodoloxía, hai un total de 42 entrevistados que proveñen da Administración autonómica, 28 que proveñen da Administración central, 10 que tiveron experiencia tanto na Administración autonómica como na central e 2 entrevistados que proveñen da Administración local. Isto significa que a razón entre o número de informantes da Administración autonómica e a central é de 1,5 (ou, noutras palabras, hai un 50% máis de entrevistados pertencentes á Administración autonómica respecto dos da Administración central). Polo tanto, en principio cabe esperar que a distribución das valoracións dos entrevistados segundo o seu perfil de Goberno (autonómico, central, local ou mixto) se axuste ás proporcións existentes na mostra. Se nas clasificacións das respostas segundo o nivel de administración do entrevistado se produce unha desviación respecto ás proporcións da mostra, iso pode indicar unha sobrerepresentación (se a proporción é maior) dun perfil determinado para ese conxunto de valoracións. Por exemplo, respecto ás valoracións sobre a coordinación, a relación é de 7 entrevistados de perfil autonómico fronte a 3 con experiencia na Administración central. A razón é de 2,3 e, polo tanto, algo maior que a razón da mostra (1,5), polo que parece indicar certa sobrerepresentación dos representantes autonómicos para este conxunto de valoracións. Non obstante, non podemos contrastar estatisticamente estas diferenzas, polo que as conclusións presentadas respecto á sobrerepresentación dun tipo de perfil son sempre tentativas.

poñan en marcha a coordinación e ao mesmo tempo a colaboración". (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

P16: "Agora mesmo están moi recentes as transferencias, ou sexa, creo que nunha linguaxe coloquial estamos agora mesmo co "sarampelo" das transferencias e iso fainos ser máis autonomistas. Estamos a perder un pouco o norte no sistema nacional de saúde. Antes dicíao: isto non é malo, isto é bo; é dicir, se conseguimos ter os mesmos sistemas de información, os mesmos sistemas de indicadores, se ao final somos capaces de potenciar un único Sistema Nacional de Saúde, creo que isto é positivo. Pero agora mesmo a realidade é que aínda temos moi recentes as transferencias, estámolas a dixerir. E logo tamén é outra cousa, penso que por parte da Administración central, por parte das comunidades autónomas, hai que ter un sentido do Estado moito máis importante e deixar un pouco o debate político para iso, para o foro político e, se falamos de sanidade, temos que falar de sanidade". (CA, CISNS).

P69: Administración autonómica, outros partidos, réxime foral: "A min paréceme que o gran debate é o que dicía anteriormente, que ten que ver con qué é o básico ¿non? Polo tanto, niso habería que coordinar, coordinar aquilo que sexa básico e, logo, dar liberdade, que cada un intente traballar o mellor posible para o seu propio sistema educativo cos instrumentos que el teña, coas decisións políticas que el adopte, e iso non ten nada que ver con que te poidas encontrar nos elementos de cooperación que cada, que as comunidades autónomas e o Ministerio, eles mesmos, en función das súas necesidades teñan; contar con cooperación creo que é positivo". (CA, CS Educación).

No segundo grupo, recóllense todas as valoracións que identifican o Goberno central como o principal responsable da coordinación no sistema de relacións intergubernamentais. Máis da metade do total de entrevistados que mencionan a coordinación (19 entrevistados dun total de 31) atribúenlle ao Goberno central a responsabilidade de intervir na coordinación de certas materias. Segundo estes informantes, nun sistema descentralizado correspóndelle á Administración central a coordinación do exercicio das competencias que realizan os gobernos autonómicos para garantir que os resultados das políticas non sexan excesivamente dispares entre comunidades autónomas. Os informantes deste grupo pertencen na súa maioría á Administración autonómica (13 da Administración autonómica, 4 da Administración central e 2 informantes con experiencia en ambas as dúas administracións).

P2: Administración autonómica, PSOE, réxime común, vía lenta: "É necesario que o Estado actúe cunha formulación un pouco máis unitaria, aínda cando a competencia sexa exclusiva. Estamos a falar neste tema que a competencia é exclusiva da Comunidade Autónoma. Alguén podería dicir 'ben, pois que desapareza o ministerio'. Pois non. O ministerio ten un papel que xogar e ten que xogar un papel moi importante en coordinar a aplicación de medidas que son de competencia autonómica; sería un fracaso para o Estado que cada comunidade autónoma a aplícase con criterios moi dispares, moi distintos". (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).

Hai dous informantes que cren que a Administración central debería recuperar algunhas competencias na xestión de certas políticas, especialmente no ámbito da saúde pública. Segundo estas opinións, a saúde pública é unha política cuxa xestión debe recaer nun órgano que abrangue territorios amplos, xa que o impacto das enfermidades é global.

P35: "Ao mellor hai que retomar as cousas e dicir que neste momento a saúde pública non debe estar... A partir de agora hai que..., non sei como, xa sei que non é doado, que debe deixar de estar transferida. Ao mellor as ordes aí tenas que dar un Ministerio de Sanidade central, gúste-lle aos andaluces, aos galegos ou aos vascos, ou non lles guste. Por iso che digo que as circuns-



tancias cambiaron, non hai fronteiras, non hai alfândegas, hai emigración, hai novas enfermidades, hai novas patoloxías; ponse un polo malo en Asia e aquí estamos moi asustados coa gripe aviaria. É isto... non podes deixar que cada comunidade faga o que queira, isto teno que decidir, non diría eu... é que en determinadas políticas, non un Ministerio de Sanidade, senón un Ministerio Europeo de Sanidade Pública, que tome medidas e diga: 'non, mire vostede...'; como en Inglaterra, que non que se remataron os polos." (CA, CISNS).

P37: "Ben, se un se pon a pensar como distribuiría nun Estado autonómico ou nun Estado complexo, como é este, as competencias sanitarias, a saúde debía ter unha forza enorme de responsabilidade sobre ela, non soamente no Estado senón na Unión Europea. Porque a chuvia ácida do norte pode caer no sur. Porque xa hai problemas de saúde que desbordan os límites, non digo xa unha comunidade autónoma." (Goberno central e CA, CISNS).

Tres entrevistados, a pesar de recoñecer o papel da Administración central na coordinación do sistema, concretan os límites dentro dos cales esta debe actuar. Segundo estes, o Goberno central debe desenvolver a súa responsabilidade sobre a coordinación sen que esta supoña a invasión de competencias das comunidades autónomas a través de leis-marco.

P51: "É un caso clarísimo de que fai falta unha coordinación e, polo tanto, ninguén o discute; entón, a partir de que existe esa necesidade desa coordinación, a cooperación ten que facerse respectando as competencias dun (do Goberno autonómico)". (CA, CS Medio Ambiente).

P69: "Eu entendo que estes mecanismos de cooperación e de coordinación deberan basearse máis no establecemento dunhas normas moi xerais [...] nas grandes dimensións, e menos nese afán uniformizador que houbo (por parte do Goberno central)". (CA, CS Educación).

P67: "O que hai que facer desde o Goberno central é leis marco, non leis moi detalladas, senón leis moi xerais nas cales as comunidades..., as comunidades teñen moito que dicir porque, posteriormente, son as que as van aplicar". (Goberno central, CS Medio Ambiente).

De todos os informantes que valoran a coordinación, hai 9 que mencionan expresamente que a coordinación é necesaria especialmente nalgúns materias para evitar que o exercicio das competencias por parte dos gobernos autonómicos dea lugar a unha disparidade excesiva na provisión de políticas públicas. Un tema sobre o que os entrevistados consideran que a disparidade entre comunidades autónomas non é conveniente é o das carreiras profesionais no ámbito sanitario (3 entrevistados). Tamén sinalan outros temas nos que a coordinación é necesaria, como por exemplo a crise das vacas tolas, os incendios (19:60), as vacinas (36:57 -2ª onda), o control de emisións (5:73 2ª onda), a ordenación do territorio (36:5 2ª onda) ou a autorización dos permisos de traballo aos inmigrantes cando esta competencia pase a estar en mans dos gobernos autonómicos (15:23 2ª onda).

P45: "Paréceme unha gran torpeza porque ningún Goberno é eterno nun sistema democrático e o que hai que preservar e potenciar son os mecanismos de coordinación, sen os cales non é comprensible un Estado coma este e un sistema coma este. Porque claro, o que hai que evitar é que vaíamos a situacións de dezasete subsistemas de saúde ou de educación ou de vivenda ou de infraestruturas ou de telecomunicación". (CA, CISNS).

P29: "Non ten sentido que, se hai dezasete comunidades autónomas, existan dezasete esquemas de carreira profesional dos médicos, unha en cada comunidade, e mesmo dezasete modelos retributivos. Ao final eu creo que ás propias comunidades lles beneficia que haxa nada máis que un modelo. E, loxicamente, tamén beneficia aos profesionais, e á libre circulación de profesionais entre comunidades". (Goberno central e CA, CISNS).

P30: "As carreiras profesionais, creo, que... deberíamos ir máis lonxe. Non ten ningún sentido que as carreiras profesionais se vaian denominar de forma distinta en cada unha das comunidades, e que un médico experto en Estremadura vaia ser de primeiro nivel e en Castela-A Mancha poida ser de terceiro nivel". (CA, CISNS).

### 7.1.2 O Goberno central

Entre os 24 entrevistados que realizan valoracións sobre o papel do Goberno central, hai 11 informantes que pensan que este debería intervir menos nas relacións intergubernamentais, mentres que 9 deles consideran que o Goberno central debería desempeñar un papel de liderado.

No grupo de 11 entrevistados que consideran que a Administración central debe rebaixar a súa intervención nas relacións intergubernamentais, as opinións oscilan entre as que propoñen directamente a eliminación do ministerio (2 entrevistados) ou limitar enormemente as súas funcións (1 entrevistado); a que cuestiona se a súa existencia é necesaria ou talvez abonda coa existencia dunha secretaria de Estado (1 entrevistado), ata as que indican a necesidade de que o Goberno central se adapte á estrutura descentralizada, se axuste ás competencias reais que posúe, non se imponha nas súas decisións e outorgue un papel máis relevante ás comunidades autónomas (7 entrevistados).

P33: "A lóxica di que o que debería desaparecer é o Ministerio de Agricultura, porque non ten sentido... As comunidades autónomas son as que teñen máxima capacidade e, posiblemente, se nese suposto, que nunca se dará, evidentemente, ¿non?, o da desaparición do Ministerio de Agricultura, pois posiblemente aí si que se dese lugar a unha cooperación e a unha integración heteroxénea entre comunidades autónomas". (CA, CS Agricultura).

P40: "Mira, eu creo que aquí hai unha cousa que nos falta por facer no Estado das autonomías, que é... fáltannos moitas cousas, pero unha das pezas básicas que nos faltan é cambiar o "chip" na Administración xeral do Estado; iso é moi difícil, porque leva toda a súa vida facendo e agora non ten que facer. Ten que deixar de facer e dirixir, coordinar, impulsar, e non facer". (CA, CPFF).

P27: "Si tu fas una política en la que demanes la opinión per decidir el traçat d'aquesta política, òbviament estàs creant un clima de col·laboració, no? Si tu reps aquesta sectorial com una imposició per a que els demás intervinguin en el sentit de estar notificats, per dir-ho així, és un error. Per a mi és un error. Jo crec que el model ha de passar de que el Ministeri sigui el que interpreti la política global a que el Ministeri, ajudat per les CCAA, sigui el que interpreti la política de cada sector". (CA, CS Agricultura).

P77: "Tamén todos temos que cambiar un pouco o noso sistema de funcionamento, ¿non?, é dicir, que non é o mesmo que o Ministerio de Educación que eu coñecin, que administraba directamente a metade do sistema, que o que hai agora, ¿non? Imaxino que os colegas que estean aí tiveron que reciclarse de xeito moi notable, e que teñen que pensar que, obviamente, ao haber dezasete centros de decisión, a tarefa é moito máis complicada e moito máis... difícil de levar a cabo, pero que a iso hai que poñerse, ¿non?". (Goberno central, CS Educación).

P70: "Eu non é que diga que non teña que haber un Ministerio de Educación; ten que haber un Ministerio de Educación axustado ás súas competencias reais e, polo tanto, converterse nun interlocutor receptivo, nun punto de encontro, de todo o que fan e aspiran a facer as comunidades autónomas e canalizalo en consenso cara a onde interesa a todos; isto non sucede" (CA, CS Educación).



Dos 11 entrevistados que propoñen unha diminución do papel exercido polo Goberno central, 9 pertencen á Administración autonómica e 2 á Administración central. A sobrerrepresentación de informantes de perfil autonómico respecto aos de perfil central é maior para este tipo de respostas que naquelas que consideran que o Goberno central debería intervenir máis nas relacións intergubernamentais. Isto indica que entre os informantes que cren conveniente unha menor intervención do Goberno central predominan os de perfil autonómico.

Por outro lado, hai 9 informantes que pensan que o Goberno central debería intervenir máis nas relacións intergubernamentais<sup>120</sup>. Algunhas das funcións que pensan que o Goberno central debe cumprir son: garantir a cohesión territorial, propiciar consensos e puntos de encontro, velar pola equidade e garantir uns mínimos en todo o territorio. Entre estes 9 informantes, hai dous que vinculan a capacidade de intervención do Goberno central ao volume de financiamento do que dispoña. É dicir, para que a Administración central sexa capaz de exercer un papel de coordinación, cómpre que esta dispoña de fondos cos que condicionar a actuación das comunidades autónomas.

*P18: central, PSOE - "Eu creo que hai un elemento imprescindible que é o liderado por parte da Administración xeral do Estado. Se non o hai, as cousas convértense nun..., se non hai un pouco o que ti dicías antes, ¿ata que punto é capaz de resolver os problemas entre comunidades autónomas ou de marcar unha política? E iso en gran medida é un problema de financiamento e de que non hai nada que poida facer, nin sequera distribuír as subvencións, a Administración xeral do Estado de momento non as pode distribuír conforme a criterios discrecionais". (Goberno central, CISNS).*

*P11: "Eu creo, vamos, estou convencido de que non soamente no Consello Interterritorial (do Sistema Nacional de Saúde), senón en case todas as conferencias sectoriais, o papel da Administración central do Estado tería máis relevancia se houberse máis fondos de solidariedade interrexional que puidese repartir o Goberno central, cousa que acontece coa Unión Europea. Na Unión Europea os fondos comunitarios son moi importantes. Por iso, aos países interésalles moito unha estabilidade determinada. Neste tema, os diñeiros son pequenos, en comparación cos orzamentos sanitarios que teñen as comunidades autónomas. Quizais o día en que tivéssemos uns potentes fondos de compensación do Goberno central, a administración, chámese como se queira, tería moito máis fundamento nas súas decisións. Insisto, cousas que ocorren na Unión Europea pero que non ocorren, por exemplo, no Consello Interterritorial". (CA, CS Agricultura).*

Entre os informantes que consideran que o Goberno central debería intervenir máis predominan os de perfil autonómico e os do Partido Popular. 6 representantes pertencen á Administración autonómica, 2 á Administración central e un tivo experiencia nas dúas administracións. Por comunidades autónomas, estes divídense en: Aragón, Cantabria, A Rioxa, País Vasco, Cataluña e Galicia. Dos 6 entrevistados que pertencen á Administración autonómica, 3 pertencen ao Partido Popular, dous ao PSOE e un é un nivel técnico<sup>121</sup>.

### 7.1.3 Competición interpartidista

As referencias sobre o impacto da política no funcionamento das conferencias sectoriais son moi frecuentes e aparecen recollidas tanto de forma directa (codificadas como "competición interpartidista

<sup>120</sup> Destes 9 informantes, hai 4 que coinciden co grupo de entrevistados que afirman que o Goberno central debe exercer un papel de coordinador (analizados na sección "coordinación").

<sup>121</sup> Como xa se expuxo na sección de metodoloxía, hai 31 entrevistados que pertencen ao Partido Socialista, 17 que pertencen ao Partido Popular e 13 entrevistados a outros partidos. A razón entre socialistas e populares é de 1,83 (31/17).

ta") como indirecta (como parte das valoracións sobre os distintos aspectos das conferencias sectoriais). Estas valoracións foron efectuadas por un total de 22 entrevistados. Aínda que as referencias aparecen recollidas baixo distintos códigos, a gran maioría coinciden no seu contido: a necesidade de diminuír a influencia da política nas relacións intergubernamentais.

*P54: "Ten que haber, non hai dúbida ningunha, política, pero esta marca demasiado o desenvolvemento da conferencia sectorial porque ten un peso moito maior, desde o meu punto de vista, o carácter da cor política, que o tema que se vai debater na sectorial. Por iso, habería que buscar un sistema que non fose así. Desde logo, a sectorial non é operativa, entendendo por operativa que non permite compartir o coñecemento para o desenvolvemento". (CA, CS Educación).*

Os entrevistados pensan que as conferencias non son órganos políticos senón órganos para resolver problemas. Segundo estes, o debate político debe quedar relegado ás institucións que foron creadas para tal fin, como o Congreso e o Senado, e é necesario illar as conferencias do xogo parlamentario. A relación que debe predominar nas conferencias sectoriais é a interadministrativa, é dicir, a establecida entre distintos niveis de goberno, e non a establecida a partir da cor política dos gobernos de cada unha destas administracións, que ten como consecuencia a formación de bloques partidistas durante as negociacións que se producen na conferencia.

*P70: "O razoable, o razoable sería que mesmo na Conferencia Sectorial de Educación puidese suceder que un conselleiro do PSOE, que ten unha particularidade, e un do PP estivesen de acordo, en cambio estivesen en desacordo con outro do PSOE e con outro do PP, se non vas co apriorismo de como sodes destes eu só podo votar o que estes presentan. O razoable sería que fose unha cousa un pouco como a Unión Europea. Non creo que na Unión Europea un socialdemócrata alemán e un socialdemócrata español sempre coincidan, ¿por que?, porque pode haber intereses, por dicilo dalgún xeito, ou formulacións de xestión política que pode que non coincidan totalmente." (CA, CS Educación).*

O obxectivo, polo tanto, é despolitizar as conferencias sectoriais, evitar que sexan un órgano de resonancia do partido que goberna e que se traten temas de moito calado político. Aínda que este é o pensamento maioritario, hai catro representantes que discrepan do resto. Tres deles cren que os temas máis técnicos se deben desenvolver e pulir nos órganos de segundo nivel, mentres que as conferencias sectoriais deben ser as encargadas de abordar os temas de carácter político; o cuarto mostra o seu escepticismo respecto a que se poida conseguir rebaixar a influencia da política no funcionamento das conferencias sectoriais mediante o traslado das cuestións máis políticas ao Senado.

*P72: "Quizais eu o que trataría é de formular temas máis políticos, máis que lexislativos e de xestión, ¿non?, porque quizais os temas de medio ambiente teñen esa particularidade tan importante, son moi técnicos, ás veces son temas moi técnicos, onde se require un coñecemento científico importante e en ocasións aos conselleiros nos custa traballo. Quizais puliría moito mellor os temas técnicos nas reunións cos directores xerais e deixaría na conferencia sectorial temas estritamente, políticos, ¿non?, de debate xeral". (CA, CSPI).*

*P42: "Eu non vou entrar no xogo de quitarlle peso político a un organismo (o CISNS) que considero que o terá sempre, terao en máis ou menos dose, pero que sempre o vai ter. E ¿para que non o teña? Ben, pois poderá haber comisións ou conferencias sectoriais para determinados temas que sexan puramente técnicos. Se nos atemos ao Consello Interterritorial, é un organismo de coordinación e é un organismo político e iso non ten que ser pexorativo nin, nun principio, signo de que non teña que funcionar. Eu diríao así". (CA, CISNS).*



P46: "Para resolver cuestións técnicas e ademais, eu que, mal ou ben, son un técnico da sanidade e da saúde pública, no Consello Interterritorial non podo estar como técnico porque alí non son técnico, alí son un político. Entón, alí (débense) resolver cuestións políticas. As cuestións técnicas xa as resollen as comisións e danchas feitas, como é lóxico e normal, porque son un técnico, son un técnico [...] É dicir, os técnicos están para dar resoltas aos políticos as cuestións técnicas. Por iso (o consello) debería ser máis político, é dicir, intervir en temas nos que nunca quixo o ministerio que se interviñese, como o prezo dos medicamentos, en fin, ese tipo de cousas". (CA, CISNS).

P7: "Que despracemos unha parte de todas estas discusións ao plano [político] puramente político do Congreso e Senado reformado, e deixemos ao mellor ás conferencias sectoriais máis despoixadas disto. Non creo que iso funcione. Primeiro, porque non creo que haxa reforma do Senado nun futuro inmediato e, segundo, porque, aínda que a houbese, seguiríamos tendo o partidismo dentro das conferencias. Pero ben... hai que mencionalo en calquera caso". (CA, CS Agricultura).

Nalgunhas das referencias, os informantes non só formulan a crítica ao impacto da política nas relacións intergubernamentais, senón que tamén propoñen o xeito en que se pode reducir ese impacto. Dous deles pensan que as conferencias sectoriais deben refacerse na súa totalidade co fin de eliminar a influencia da política no seu seo, aínda que non concretan como. Entre os que realizan propostas concretas, tres propoñen o reforzo dos órganos técnicos para evitar as interferencias da competición interpartidista. Outros dous cren que na conferencia sectorial non deben tratarse temas de moito calado político, senón que esta debe resolver temas máis técnicos. Un dos entrevistados suxire un pacto nacional entre os dous grandes partidos que os comprometa a impermeabilizar as conferencias sectoriais da confrontación entre o Goberno e a oposición. Outro cre que, para que as conferencias sectoriais sexan máis independentes dos gobernos correspondentes, aquelas deben estar máis tuteladas polo Senado. Así mesmo, tres informantes cren que son necesarios cambios na institucionalización das conferencias sectoriais que estean orientados a reforzar a súa neutralidade e a evitar que o seu funcionamento dependa da vontade do político correspondente. Por exemplo, propoñen a rotación na presidencia da conferencia sectorial (que non sempre recaia no ministro) ou que os regulamentos establezan un mínimo de reunións anuais (de tal maneira que unha maioría política non poida bloquear o ritmo de funcionamento da conferencia sectorial) e permitan ás minorías convocar a conferencia e participar na configuración da orde do día. Por último, un informante propón clarificar a distribución de competencias para evitar os conflitos competenciais e que estes se solucionen dependendo, como acontece na actualidade, do grao de confrontación interpartidista.

Se se analizan as valoracións sobre a competición interpartidista segundo o partido político ao que pertence o entrevistado, o resultado é que, dos 22 entrevistados, hai 11 que pertencen ao PSOE, 5 ao Partido Popular, 3 a outros partidos e 3 deles teñen un perfil técnico e non declaran afiliación partidista. A pesar de que en termos absolutos son os representantes socialistas os que opinan un maior número de veces sobre este factor, esta sobrerrepresentación pode ser simplemente o resultado da sobrerrepresentación que os informantes afiliados ao Partido Socialista teñen na mostra de entrevistados.

#### 7.1.4 Interese territorial

A maioría dos entrevistados que se refiren ao interese territorial (9 de 11 entrevistados) cre que nos representantes autonómicos que participan na conferencia sectorial debe predominar o interese da súa comunidade autónoma á hora de negociar sobre os asuntos que se tratan. Ademais, unha maioría deles (7 dos 9 informantes pensan que debe predominar o interese da súa comunidade autónoma), pensa que a defensa do interese da comunidade autónoma debe producirse ao mesmo tempo que diminúe a influencia dos partidos políticos nas dinámicas de negociación da conferencia sectorial.

P13: *"Mentres os presidentes das comunidades autónomas utilicen o seu cargo como plataforma para seguir crescendo no seu poder político, influirá negativamente. Se algunha vez se instaura unha política que deslinde con relativa nitidez as responsabilidades propias do presidente de comunidade autónoma e a defensa dos intereses do seu territorio, e a presentación ante o Goberno federal, central no noso caso, dos seus problemas e alternativas con fortaleza, con seriedade pero sen buscar necesariamente a confrontación política, se iso avanza nesa dirección, o asunto pódese amortecer bastante ben". (Goberno central e CA, CS Agricultura).*

P15: *"Habería que distinguir entre aquelas cuestións nas que hai unha lóxica ideolóxica detrás e aquelas nas que non. O lóxico é que nas CCSS as aliacións non sexan ideolóxicas. O raro é que, con independencia de se teñen ou non millo, os do PP vaian nunha dirección e os do PSOE noutra, nunha cuestión como o millo. Iso dependerá dos intereses que teña cada un nese sector do millo. O lóxico sería que non houbera unha dirección ideolóxica". (CA, CARCE).*

En cambio, hai dous informantes que, ao contrario que o resto, valoran negativamente que os representantes autonómicos só estean preocupados nas negociacións dos temas da conferencia sectorial polo que beneficia á súa comunidade autónoma, xa que deste xeito se abandonan os criterios xerais, de conxunto, e isto, segundo os entrevistados, dificulta os procesos de decisión.

P2: *"Entón, prima máis o interese puramente territorial para a comunidade autónoma que defende o seu, que lle dean o máximo diñeiro, fronte a enfoques xerais de macropolítica. É dicir, os criterios xerais da política agraria de España deberían ir por este camiño con independencia de que no resultado final gañen unhas ou gañen outras. Non adoita acontecer iso e o que sucede é que a comunidade autónoma en cada caso defende ou trata de defender a fórmula que economicamente máis lle beneficie". (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

P36: *"Home, creo que, como pasa case sempre, ou polo menos no sector agrario pasa moito, unha das maiores barreiras sempre é mental, máis que técnica ou de ningún outro tipo. É un pouco esa sensación de ver inicialmente (o outro) como un inimigo ou como un rival, cando non ten por que ser así. Entendo que é moi difícil, ademais na dinámica na que nos metemos neste país, dicir que son comunidade autónoma pero que non perda de vista o interese xeral do Estado da Nación. Eu creo que toda España gañaría (con esta visión), pero claro, é moi difícil. A nivel global de España gañaríamos todos moito se non perdésemos, sen deixar de defender os intereses da túa comunidade autónoma. É dicir, que ao final non pensásemos parar os procesos ou ralentizar os procesos por defender soamente os teus intereses e non os do conxunto por non ser incapaz de ceder." (Goberno central, CS Agricultura).*

Analizando as respostas segundo o nivel de Administración no que o entrevistado desempeñou o seu posto, obsérvase que entre os que cren que na conferencia sectorial debe predominar o interese da comunidade autónoma hai unha sobrerrepresentación dos representantes autonómicos (6 teñen perfil autonómico, 2 tiveron experiencia nas dúas administracións e un pertence á Administración central). Dos dous entrevistados que pensan que o interese territorial pode frear os procesos de decisión, un pertence á Administración autonómica e outro á central.

### 7.1.5 Partidos políticos

A maioría das valoracións prescritivas dos informantes respecto ao papel dos partidos políticos (7 dun total de 10) consideran que estes últimos deberían ter menos influencia na conferencia sectorial. Segundo estas valoracións, os que ocupan cargos públicos non deberían ocuparse dos intereses do



partido do que forman parte, senón da xestión das políticas para os cidadáns. Os partidos deberían fomentar que as dinámicas da conferencia se establecesen sobre pautas institucionais e non partidistas e tamén acabar coa instrumentalización política que dificulta a resolución de problemas nas conferencias. Entre eles hai dous que especifican que, por riba da posición do seu partido, os representantes autonómicos deben defender na conferencia os intereses do seu territorio<sup>122</sup>.

*P31: "Creo que son as propias comunidades que están gobernadas por eses partidos as que teñen que levar os criterios aos plenos das conferencias sectoriais, non o partido, que poderá facer ambiente na prensa ou no que sexa, pero non ten xa unha vía directa de influír. Terá que chamar o ministro ou secretario do partido e dicirle o que sexa, terá a influencia do que se deixe influír o ministro, pero non outra". (Goberno central e CA, CPFF).*

*P15: "Iso tamén forma parte da educación política da xente. Eu creo que facemos un mal os grandes partidos criticando os demais partidos polas nosas diverxencias internas, porque iso ao final o que fai é debilitar a propia forma do partido. Os grandes partidos teñen que ter un esquete común de actuación, pero teñen que deixar liberdade ás súas entidades territoriais e aos seus baróns, porque, se non, non ten ningún sentido ter valores. Ou temos un sistema propio e cremos nel ou, se non, non cremos nel; temos un sistema no que todo o mundo ten que ter as mesmas posicións ideolóxicas". (CA, CARCE).*

### 7.1.6 Difusión

O intercambio de información e a aprendizaxe entre as distintas administracións é un dos beneficios atribuídos á descentralización da xestión de políticas públicas porque contribúe á innovación e á difusión de boas prácticas entre territorios. Non obstante, o escaso intercambio de información entre as comunidades autónomas é un dos factores que, segundo os entrevistados, cabe mellorar no sistema de relacións intergubernamentais. Todos os informantes que fan valoracións sobre este tema (13 entrevistados) coinciden en sinalar a necesidade de impulsar o intercambio de información entre comunidades autónomas para que unhas aprendan doutras, para que poidan comparar entre elas e aproveitar a experiencia dos territorios que demostraron unha boa xestión en certas políticas. O desenvolvemento da aprendizaxe e intercambio de información entre as comunidades non só se menciona como unha dinámica que debe ter lugar exclusivamente no seo da conferencia sectorial, senón tamén como unha característica das relacións intergubernamentais en xeral.

*P40: "Necesitamos ter unha visión integrada que nos permita compararnos. É unha das cousas que todas as comunidades autónomas queremos, ¿non?, compararnos no mellor sentido para copiar o mellor de cada unha. Que, ademais, é unha das vantaxes teóricas típicas da descentralización, así que ter moita xente pensando... pero fai falta que todo ese coñecemento e esas invencións se coñezan e se difundan." (CA, CPFF).*

*P45: "Do que se trata é de crear plataformas de actuación, de carácter horizontal, que creo que deberían propiciarse e estimularse desde a presidencia das conferencias sectoriais, no caso de saúde desde o consello interterritorial, dirixido a estes obxectivos, dirixido a poñer en valor, o que supón unha mesa desta natureza, dirixido a poñer en valor o que supón a achega da experiencia e da realidade de todos e cada un". (CA, CISNS).*

*P54: "Claro, como eu me tiña que aproveitar do teu, a min que máis me dá que me estea a gobernar o Partido Popular ou que estea a gobernar o Partido Socialista, o que temos é que compartir*

<sup>122</sup> Un destes dous entrevistados forma parte do grupo que afirma que debe predominar o interese territorial por riba do do partido (analizados na sección "interese territorial").

*experiencias e, se a túa é boa, se a túa experiencia vai contra a miña ideoloxía, está claro que non a vou facer; pero, se a túa eu vexo que é útil para min, ¿por que non a vou facer?, como é, neste caso, unha loita no software libre contra os monopolios. Ben, pois eles tamén están de acordo, sentemos, pois iso digo eu das sectoriais, cambiemos as nosas estampitas". (CA, CS Educación).*

Dous informantes especifican que o intercambio de información entre as comunidades autónomas non debe desencadear unha competición senón unha aprendizaxe da que todos se beneficien.

*P40: "É dicir, temos moito camiño que percorrer en máis cooperación, en máis transparencia, de verdade, é dicir ... Hai outro elemento que é moi curioso e é que temos certo orgullo de cada un: se non me gusta para as persoas, tampouco me gusta para as comunidades. É dicir, non me gustan os que son perfectos e maravillosos, é dicir, esa sensación moitas veces de competencia que hai entre as persoas trasládase ás comunidades autónomas, ¿non? E pode ser que sexa por carácter ou por autoafirmación, non o sei, pero hai veces que sí que se crea un pouco esa competencia de dicir 'pois eu son mellor ca ninguén', 'pois, eu fágoo moi ben', e os trapos sucios, que sabes que os ten, escóndeos. Fixate, penso que case se aprende máis dos erros que dos éxitos, entón, unha das cousas que eu boto moito en falta é que cando alguén (e todos somos humanos), e todos sabemos que coas mellores intencións algúns dos proxectos que poñemos en pé non saen tan ben como quixeríamos, e ese aprender dos erros do veciño, que nunca se escarmenta de todo na cabeza allea, pero polo menos alértate de non ter que volver repetir o proceso, iso bótoo eu moito de menos". (CA, CPFF).*

Por último, catro dos informantes pensan que é o Goberno central o principal responsable de fomentar o intercambio de información e a aprendizaxe entre as comunidades autónomas.

*P70: "As conferencias sectoriais de educación teñen que ser un lugar de encontro e de intercambio de experiencias proveitosas, e un requisito necesario é que o Estado saiba cal é a súa función básica, e a súa función básica é basicamente de coordinación, de interrelación, non de comando. Isto é o que di a lexislación existente, a lexislación básica. Pero a lexislación básica non a elaboras cada dous meses. E logo interrelacionar, intercomunicar, intercambiar elementos positivos e dinamizar cada territorio cos elementos positivos dos outros territorios. Isto é o que ten que ser e, evidentemente (tamén ter) un ministro que non se sinta o papa de Roma, senón que se sinta un individuo que ten a responsabilidade temporal de contribuír á mellora do sistema educativo exactamente igual como os outros conselleiros das comunidades autónomas" (CA, CS Educación).*

*P28: "Logo, creo que tamén desde o MAP e desde o resto dos ministerios se debería facer un maior esforzo por poñer en valor por difundir boas prácticas, por difundir aquelas ferramentas ou técnicas que case son de primeiro dos órganos de colaboración, e que esquecen: que as CCAA hai que convocalas con tempo, hai que ter un coidado especial en proporcionarlles información, en preparamas con tempo. É dicir, aspectos moi elementais, pero que na evidencia práctica se descoñeceron nalgúns casos e propiciaron malos resultados. O MAP debería ser un ministerio que apoiase o labor dos demais ministerios no seu mellor funcionamento e catalizase iso. Pero tamén os ministerios teñen que asumir como propios esa responsabilidade". (Goberno central, MAP).*

### 7.1.7 Relacións bilaterais

A maioría dos entrevistados que mencionan as relacións bilaterais nas súas valoracións prescritivas (10 de 13) cren que se deben impulsar as relacións bilaterais entre o Goberno central e as comunidades autónomas, mentres que 3 entrevistados opinan que este tipo de relacións non poden condicionar as relacións multilaterais.



Entre os 10 representantes que apoian o impulso das relacións bilaterais, hai 4 que mencionan baixo que condicións se debería producir. Por exemplo, para un deles a súa comunidade autónoma debe ter unha relación directa coa Unión Europea e co Goberno central; outro informante cre que as relacións bilaterais deben impulsarse só cando o tema afecta a algunha comunidade autónoma; outro pensa que só para as competencias exclusivas autonómicas; e, finalmente, un informante considera que as relacións bilaterais han de servir como complemento ás relacións multilaterais. Por último, un dos entrevistados pensa que a conferencia de presidentes non ten sentido e que o lóxico sería que se impulsasen as relacións bilaterais entre o presidente do Goberno e o presidente de cada comunidade autónoma.

*P2: "Únicamente podería haber mecanismos de cooperación bilateral cando se está a falar dun tema que só afecta a unha comunidade autónoma. Pode acontecer que, se na conferencia sectorial se ten que tomar unha decisión sobre o plátano, pois é normal que o Goberno só fale con Canarias, porque só hai produción de plátano en Canarias. (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

*P17: "Eu creo que hai que completar esas conferencias sectoriais con reunións bilaterais, é fundamental, é básico. Reunións bilaterais e formulacións de conferencia sectorial que son globais ou son xerais, por unha razón: evidentemente, sempre está a singularidade e onde podes dalgún xeito analizar os obxectivos, os problemas, as necesidades da comunidade autónoma nesas reunións bilaterais e noutras onde tes que ver un tratamento global aos problemas ou ás situacións onde hai cuestións normativas que requiren da opinión pública de todas as comunidades autónomas, de todos os implicados no tema". (CA, CS Agricultura).*

Por outro lado, hai tres representantes que cren que as relacións bilaterais entre o Goberno central e as comunidades autónomas deberían ter un papel menor no sistema de relacións intergubernamentais. O argumento que utilizan dous destes entrevistados para explicar a súa postura é que os acordos bilaterais entre unha comunidade autónoma e o Goberno central sobre un determinado asunto pode estar a condicionar a actuación do resto de comunidades, se estas tamén están afectadas por ese tema.

*P72: "Unha relación bilateral non pode cambiar, unha relación bilateral entre o Estado e unha comunidade autónoma non pode ser de obrigado cumprimento para o resto de CCAA. Non porque os temas sexan o suficientemente abertos para que se discutan entre todos, ¿non?, nin sequer os temas económicos". (CA, CS Medio Ambiente).*

Un destes entrevistados considera que nas relacións bilaterais entre a Administración central e os gobernos autonómicos non pode haber comunidades autónomas máis privilexiadas que outras e que utilicen esta vía para conseguir o que queren á marxe do resto. Pensa que os asuntos deben formularse entre todos e non utilizar a vía bilateral para dirimilos.

*P80: "O concepto mesmo eu creo que favorece, é necesaria unha conferencia de presidentes, unha conferencia sectorial apoiada polos comités de técnicos, de directores xerais, iso é necesario. Agora ben, a iso hai que darlle contido, que non sexa papel de fumar; hai que quitarlle eses `canos subterráneos' que non fan máis que producir receos ¿non?, hai que poñer todos os asuntos enriba da mesa, hai que resolvelos sobre estes elementos substantivos que cohesionan a poboación, hai que resolvelos con lealdade: o mesmo é o conselleiro da Ríoxa que representa 250.000 habitantes que o conselleiro de Andalucía que representa 8 millóns. Son exactamente iguais porque así o quixo a Constitución." (CA, CS Educación e CS Medio Ambiente).*

Se se analizan as valoracións sobre as relacións bilaterais tendo en conta o nivel de Administración ao que pertenceu o entrevistado, obsérvase que, entre os que propoñen impulsalas, 6 deles proveñen

da Administración autonómica, 3 da Administración central e un desempeñou cargos nas dúas administracións. Aínda que a representación dos de perfil autonómico é maior que a de representantes da Administración central, se se ten en conta a representación de cada perfil na mostra, pode concluirse que non existen diferenzas moi marcadas entre os informantes que propoñen o impulso ás relacións bilaterais segundo o nivel de administración ao que pertencen. Entre os informantes que propoñen diminuír o peso das relacións bilaterais (3 informantes), dous pertencen á Administración autonómica e un á central.

### 7.1.8 Relacións horizontais

Dos 13 entrevistados que fan unha valoración prescritiva das relacións entre comunidades autónomas, todos están de acordo en que se deberían impulsar máis. Isto significa a creación de estruturas horizontais onde os gobernos autonómicos poidan negociar sobre distintos temas, intercambiar información ou formular unha posición común na conferencia sectorial. De todos eles, 7 tiveron experiencia na Administración autonómica, 4 na central e 2 nas dúas administracións e, polo tanto, non parecen existir diferenzas importantes entre entrevistados pertencentes a distintos niveis da Administración na súa valoración das relacións entre comunidades autónomas.

Tres informantes coinciden en sinalar que a conferencia sectorial se debería impulsar sen a presenza do Goberno central, polo menos para certos temas (como, por exemplo, aqueles que son de exclusiva competencia das comunidades autónomas ou aqueles que só afecten a certas comunidades porque comparten poboación, infraestruturas ou determinados problemas). É dicir, de acordo con estes entrevistados, en certos ámbitos a presenza do ministerio é innecesaria.

*P15: "O sistema de bancos de sangue é un sistema rexional, como de compensación de cheques, é un sistema rexional. O que eu digo é que fan falta mecanismos de cooperación horizontal, sen o Goberno, porque se non estaremos a dar a impresión de que estamos nun proceso de recentralización. É dicir, se as CCAA non somos capaces de dar resposta a dificultades prácticas, como a que estou a falar dos transplantes e os bancos de sangue, ao final parecerá que o Estado tivo que recuperar unha competencia para que as CCAA nos puxésemos de acordo sobre un tema coma este. E é absolutamente innecesario. É dicir, conferencias sectoriais horizontais para temas que non teñen nada que ver co Estado". (CA, CARCE).*

*P25: "Cursos de augas, que discorren por varias comunidades autónomas, competencia do Estado. Ben, e se se chegase a un acordo, por exemplo.... Se eu mal non recuerdo –aínda que podo estar equivocado–, o Júcar afecta só a tres comunidades autónomas: a Comunidade Valenciana, Castela-A Mancha e Aragón. ¿E se houberse un... –política ficción nestes momentos, por suposto– un acordo entre estas tres comunidades autónomas?, para dicir, xa sabemos que é intercomunitario, pero apañámonos nós as tres, non queremos saber nada do Estado. ¿Que pasaría? O papel do Estado é precisamente para cooperar en intereses que son supracomunitarios, pero se só afectan a tres comunidades autónomas, ¿por que non se van poder apañar estas tres comunidades entre si sen necesidade de que estea o Estado polo medio? ¿Non habería ningún problema, verdade? É dicir, aí perderíase, aí perderíase a necesidade de que estivese o Estado. Chégase a un pacto, no que todo vai por maiorías, chégase a un pacto acerca da distribución de votos entre as tres comunidades autónomas e ademais –porque iso funciona así– por 10 anos. E reflíctese nunha lei igual aprobada polos tres parlamentos autonómicos. ¿Que pinta aí o Estado? Nada". (Goberno central, CISNS, MAP).*



Varios entrevistados defenden o impulso das relacións entre gobernos autonómicos argumentando que ese tipo de cooperación contribúe á difusión de boas prácticas e ao intercambio de información (3 entrevistados) ou indicando que neste tipo de cooperación a cor política do goberno autonómico non condiciona a negociación e, polo tanto, non existe risco de que esta se bloquee pola confrontación interpartidista (dous entrevistados).

*P29: "Quizais tamén sería interesante que chegase ao consello, dalgunha forma, todo o que se trata bilateralmente entre comunidades limítrofes. Que ese si que é un modelo bo de cooperación. É un modelo bo de cooperación, ademais, no que ten que importarlle máis ao consello, que é o benestar e a saúde dos pacientes, ¿non? E iso si que o podería levar o consello. Ou sexa, todos os mecanismos que están a utilizar informalmente as comunidades autónomas e os seus veciños para mellorar as condicións asistenciais, que son moitas e que funcionan moi ben, e que, ademais, eu o sei que non teñen absolutamente ningunha diferenza entre elas con independencia do signo político. Porque aí si que todos quitan a gorra do partido do que son e teñen moi claro que o prioritario é o paciente. Entón, quizais ese modelo de cooperación, máis informal pero probablemente máis efectivo, entre comunidades, no plano do día a día, iso tería que levar un pouco ao consello (CISNS)". (Goberno central e CA, CISNS).*

*P28: "Porque nin elas [as comunidades autónomas] propiciaron establecer un instrumento exclusivamente horizontal, nin quizais foron o suficientemente maduras para formulalos desde o primeiro momento que, ben, que, ... é bo que exista un CS en materia de sanidade ou de educación, pero que debería ter dous planos ou dúas formas de funcionamento, aproveitando a mesma estrutura, quizais: unha conferencia sectorial da ministra/o de Educación cos conselleiros de Educación nos aspectos de acción vertical; e outra CS, exclusivamente horizontal, para temas que son de exclusiva competencia das CCAA. É dicir, para poñerte de acordo, intercambiar experiencias, e ter información cruzada para saber como xestiona cada unha a educación no seu territorio, parece bo que exista un foro multilateral". (Goberno central, MAP).*

### 7.1.9 Voz-participación

Hai un total de 14 informantes que reivindicán unha maior participación das comunidades autónomas, tanto na normativa estatal elaborada nas conferencias sectoriais coma nos órganos da Unión Europea. Deles, 8 representantes pertencen á Administración autonómica, 4 á central, un ás dúas administracións e outro á Administración local (é o representante da FEMP). Aínda que en termos absolutos hai máis representantes da Administración autonómica que reivindicán unha maior participación das comunidades autónomas nas conferencias sectoriais e nos órganos de decisión da Unión Europea, en termos relativos as diferenzas non son moi distintas das existentes na mostra de entrevistados. Polo tanto, non se pode concluír que as valoracións sobre a participación das comunidades autónomas proveñan en maior medida de informantes da Administración autonómica.

Algúns dos entrevistados formulan propostas concretas de cambio orientadas a reforzar a participación dos gobernos autonómicos. Por exemplo, que as conferencias sectoriais se poidan convocar se así o pide un mínimo de representantes autonómicos (que obrigue o ministro a convocala) e que as comunidades autónomas estean nas reunións previas que preparan as de Bruxelas, que participen na elaboración da orde do día da reunión e que reciban a información adecuada para poder defender de xeito adecuado en Europa a posición establecida nunha conferencia sectorial (dous entrevistados).

*P15: "Que as CCAA poidan dicir: 'eu quero que se fale disto' [en Bruxelas], e que iso obrigue a que se fale disto e a que se teña en conta no próximo Consello da Unión Europea, paréceme*

*importante. Que as CCAA, que teñen moito tamén que poñer de vontade, poidan introducir nas ordes do día os puntos que lles interesan. E non só: `convócote, querido conselleiro, para unha CS na que se van repartir os dereitos do millo`. O conselleiro vai, reparten o dereito do millo, logo falan brevemente sobre non sei que asuntos relacionados coa pesca en Marrocos e cada un para a súa casa e xa". (CA, CARCE).*

Outros dous entrevistados pensan que a participación das comunidades autónomas nos temas tratados na Unión Europea é fundamental, porque, se non, a Administración central acaba recuperando competencias sobre ámbitos de políticas que non lles corresponde.

*P19: "Quero dicir que o que hai que intentar tamén, por isto tamén é bo que sempre vaia coa representación estatal alguén das autonomías". (CA, CS Agricultura).*

*P42: "E outra cousa que che dicía antes que é moi importante: como no futuro a UE, que está aquí, como nos coordinamos coa UE a través das CCAA; nalgúns competencias a Unión Europea decide e quen está representado son os estados, pero quen está a prestar os servizos somos nós (as CCAA). Isto é unha situación realmente preocupante. Sanidade é... un señor pode pasearse por toda Europa e ao final pódeno operar en toda Europa, pois pode decidilo Madrid, que non ten ningunha competencia sobre quen ou como o van operar. Polo tanto, aquí hai que arbitrar estes mecanismos de participación e de coordinación coa UE que eu creo que isto si que queda por desenvolver. En sanidade avanzouse algo pero queda por facer neste sentido". (CA, CISNS).*

Finalmente, seis representantes<sup>123</sup> critican o papel desempeñado polo Goberno central na conferencia sectorial. Segundo estes, o goberno non pode utilizar simplemente este órgano como un foro para lexitimar as decisións ante os Gobernos autonómicos, sen que estes teñan posibilidade de participar nas decisións. Por iso piden que a Administración central conte en maior medida coas comunidades autónomas; aproveitárase así a experiencia e o coñecemento adquirido polos gobernos autonómicos na xestión das súas competencias e, ademais, son estes últimos os que van executar as decisións, e, polo tanto, son os que coñecen os problemas que iso pode orixinar.

*P67: "Por exemplo, en universidades, a min pérome moi ben que o Goberno central pense nun plan de financiamento pero nunca pode impoñer un plan de financiamento, senón que pode establecer unhas marxes, ¿por que?, porque o que el legisla vai repercutir no orzamento da miña comunidade, polo tanto, calquera cousa que se realice desde o Goberno central debe ter en conta a opinión de todas as comunidades, porque vai repercutir no seu quefacer diario, nos seus orzamentos, no desenvolvemento e en todo, logo non se pode estar por... digamos, facer unha lei, unha norma, que non se consultase, negociase, que adoita ser un período moi longo, coas comunidades". (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

*P63: "Creo que se debería dar un paso máis, é dicir, non é ao final un sitio onde simplemente se analice ou non o labor do Estado, senón, o do ministerio, o da Administración do Estado, senón onde cada un expoña os temas e analice e coordine e formule. E polo tanto, iso exige a posibilidade de maior iniciativa polas comunidades autónomas para propoñer temas, e a posibilidade de levar cuestións que non sexan simplemente formuladas polo Estado á conferencia sectorial". (Goberno central, CS Medio Ambiente).*

123 16:18; 9:45 segunda onda; 9:82 segunda onda, 9:103 segunda onda; 19:34 segunda onda; 23:2 segunda onda; 26:15 segunda onda; 42:27 segunda onda.



P82: "Eu creo que a política de cooperación non é soamente para acordar o desenvolvemento normativo ou para cumprir, o ministerio, a obriga que ten de consultar as comunidades cando pasa normativa básica, senón precisamente para iso, para conxuntamente analizar... Un paso importante que se vai dar é marcar obxectivos conxuntos para o sistema educativo". (Goberno central e CA, CS Educación).

### 7.1.10 Senado

Todas as valoracións prescritivas sobre o Senado (13 entrevistados) coinciden en sinalar a necesidade de que este órgano sexa reformado. A maioría destas valoracións (10) vinculan a reforma do Senado á mellora do funcionamento das conferencias sectoriais ou as relacións intergubernamentais en xeral. Segundo estas manifestacións, a reforma debe estar orientada a fortalecer o papel do Senado como órgano coordinador, de resolución dos problemas entre comunidades autónomas ou de impulso ás relacións entre comunidades autónomas onde estas poidan discutir sen depender da vontade de convocar a conferencia sectorial por parte do ministerio. A idea que predomina é que o Senado se converta dalgún xeito nunha cámara que dea cobertura xeral ao sistema de cooperación e facilite o traballo das conferencias sectoriais.

P5: "E por iso eu dicía, quizais fose no Senado onde, manténdose unha estrutura de carácter permanente, onde o Senado como consello... como cámara de representación territorial das comunidades autónomas, lexislativas, a nivel non xa de cámara lexislativa, senón a nivel de órganos de apoio, digamos que fosen os que analizasen dalgún xeito cales son os problemas que unha determinada medida ou unha determinada cuestión concreta se formula entre as comunidades autónomas, e cales son as cuestións que hai que adoptar para que todo isto funcione dun xeito máis ou menos ordenado e non se dispare, digamos, por onde menos se pensa, os problemas dun ou doutro sitio". (Goberno central, CARCE e MAP)

P31: "Creo, creo que empezando polo máis elevado, a min paréceme que polo menos a certas conferencias sectoriais habería que independizalas do Goberno de cada momento. Entón, deberían de depender, coido que o órgano máis axeitado sería o Senado. Entón, o Senado debería ser o titor, digamos, dunhas conferencias sectoriais que teñen unha capacidade de gasto que pode poñer en dificultades non só ás comunidades autónomas senón a todo o país se se deixan á boa de Deus; hai que canalizalas dalgunha forma". (Goberno central e CA, CPFF)

Segundo un entrevistado, o problema das relacións intergubernamentais é non ter un Senado como verdadeira cámara de representación territorial. A consecuencia é que xorden sistemas alternativos, como as conferencias sectoriais e a Conferencia de Presidentes. De acordo con este punto de vista, non se pode transformar o Senado meténdolle funcións de relacións intergubernamentais. Ou establece un Senado de gobernos ou non se establece. Pero non podemos ter unha cámara parlamentaria, con toda a lóxica parlamentaria, e meterlle artificialmente CS como se tivesen algo que ver.

P15: "O problema de todo este tipo de relacións é que non temos un Senado; un Senado de relacións de goberno, como o que teñen en Alemaña. E como non temos un Senado, levamos 20 anos intentando sistemas alternativos, que son as CS e agora a CP. O erro foí, e é un erro que xa tivo algunhas consecuencias, que como o Senado non cumpre as funcións que debería cumprir, intentamos enchelo de funcións deste tipo. Por exemplo, a CARCE, as sedes e o Senado... ¡Iso é unha parvada! É dicir, que unha reunión de gobernos se realice no Senado e que se invite os grupos parlamentarios ao Senado é unha mestura que non hai por onde colle-la, que non encaixa en ningún sitio. Que non beneficia o Senado, que non achega nada ás

CCAA; non é máis que un xesto de querer encher de contido o Senado e de contido deste tipo ás relacións institucionais. Fixose na época do PP e nós dixemos que era unha parvada, pois a única diferenza é que en vez de reunirmos no ministerio agora reunímonos no Senado. Ali están un grupo de representantes dos grupos parlamentarios e os senadores, que non pintan nada. ¡Que é un enxendro! Isto que é unha cousa ministerial, pois será entre gobernos; e nunca hai que trasladar ás relacións entre gobernos aos sistemas de relación parlamentarias, que sempre están contaminadas por outro tipo de cuestións. Os parlamentos son públicos, as discusións son públicas. Se pelexas nunha lei o martes, o mércores estalo a pagar nunha comisión. E este sistema de relacións de goberno é discreto, é informal, as actas non reflicten as discusións, é un sistema en que se intenta chegar a acordos de forma discreta. Entón trasladar a lóxica parlamentaria a este tipo de relacións é un verdadeiro desastre". (CA, CARCE)

### 7.1.11 Financiamento autonómico

Hai sete informantes que realizan valoracións sobre o sistema de financiamento autonómico. Catro deles coinciden en sinalar que a reforma do financiamento autonómico é necesaria para mellorar a cooperación intergubernamental. Os argumentos con que apoian esta afirmación varían entre entrevistados. Para un entrevistado só cando se remate de ordenar o sistema de financiamento autonómico seremos capaces de lles dar un impulso a mecanismos de cooperación (4:60). Segundo outro informante, para que haxa máis cooperación é necesario que haxa un sistema de financiamento sólido, é dicir, que as comunidades autónomas dispoñan de máis recursos para levar a cabo determinadas políticas (25:46). Un entrevistado cre que a colaboración entre administracións sería máis auténtica se o sistema de financiamento fose máis transparente e con menos intervención do Estado, porque deste xeito a cooperación non estaría incentivada pola repartición de recursos por parte do Goberno central (28:50). Por último, outro dos informantes pensa que o primeiro elemento para a cooperación é o aumento da corresponsabilidade fiscal. Isto significa que as comunidades autónomas adquiren unha maior capacidade para obter ingresos propios ou compartidos e que se responsabilicen en maior medida do que gastan (37:2, 37:3).

*P28: "Logo, que tivéssemos un sistema de financiamento máis transparente e quizais menos... con menos posibilidades de intervención financeira do Estado, eu creo que sería bo. Porque aparecería unha colaboración... non diría máis pura, pero si máis auténtica. É dicir, agora moitos conselleiros autonómicos: 'non, non, vamos á CS, porque, claro, como se reparten os fondos, pois temos que ir e opinar.'" (Goberno central, MAP).*

Hai dous informantes que realizan valoracións sobre o aumento da corresponsabilidade no sistema, aínda que sen vincular os seus efectos ás relacións de cooperación. Para un deles, o aumento da corresponsabilidade fiscal obrigará as comunidades autónomas a ser máis responsables sobre o gasto (24:38), mentres que o outro pensa que non se pode aumentar a descentralización fiscal porque a capacidade fiscal dos gobernos autonómicos é desigual (18:62).

Por último, un dos oito informantes pensa que os temas de financiamento da sanidade se deben tratar no Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde e non no Consello de Política Fiscal e Financeira, no que os conselleiros non están representados.

*P42: "Falando da Comisión Interterritorial, máis ou menos funcionaba, pero é que era un órgano, eu diría, máis de cumprir o expediente, e isto non é unha crítica a ningún goberno, porque non se rematara o mapa de transferencias. Outro dos problemas que tamén eu creo, se ves e analizas a sanidade, é que os temas de financiamento da sanidade non eran tratados, nin son tratados, neste tipo de comisións, neste tipo de consellos interterritoriais porque isto o decide*



outro consello: o Consello de Política Fiscal e Financeira, no cal os conselleiros de sanidade non estabamos representados". (CA, CISNS).

## 7.2 Valoracións prescritivas-propostas concretas

### 7.2.1 Órganos de segundo nivel

Hai 24 informantes que realizan valoracións prescritivas sobre os órganos de segundo nivel. Entre eles hai consenso sobre a necesidade de impulsar os órganos de segundo nivel nas conferencias sectoriais. Os órganos técnicos son os grupos de traballo ou comisións da conferencia sectorial que están formados por representantes da Administración dun nivel inferior ao de conselleiro autonómico ou ministro (como, por exemplo, os secretarios xerais ou os directores xerais).

P31: "Si, dícialle que efectivamente [os órganos de carácter técnico de segunda orde] son importantes e ademais non está regulados de ningunha forma que as propias conferencias poidan crear os seus órganos auxiliares, senón que simplemente, ben, o Consello de Política Fiscal di que a Dirección Xeral de Coordinación actuará de Secretaría do Consello. Pero non lle dá capacidade para coller e chamar outras direccións xerais ou outros ministerios nin tal, para crear órganos que son inevitables porque, como lle digo, o que tiñan que ter é un staff propio pero, se non teñen un staff técnico propio, terían que ter capacidade para poder reunilo, aínda que non son igual de efectivos. Ter alguén permanente alí como avogado ou como tal, como economista, que ter que facer unha pregunta a Xustiza ou ás Administracións Públicas sobre unha determinada materia". (Goberno central e CA, CPFF).

Tamén se incluíron nesta sección as valoracións que fan referencia ao papel da Secretaría Xeral Técnica do Ministerio (2 entrevistados).

P22: "Entrevistado: O papel a desempeñar sería que os secretarios xerais técnicos dos ministerios controlasen a CS e organizasen ese esquema xerárquico que é o que non remata nunca de consolidarse. Entón, que houbese de verdade unha autoridade suficiente dentro do ministerio por parte de alguén, confianza do ministro na cousa, que dixese: 'arránxame este papel, que se arranxase, que vaia de abaixo a arriba e que se solucione a cousa'. E isto soluciónase mediante un secretariado permanente e unha secretaría xeral técnica. Entrevistadora: Ou sexa, máis institucionalización, pero non xeral, senón orientada cara á creación de órganos de carácter técnico... Entrevistado: Efectivamente. E iso, por exemplo, en sanidade fano ben. O que fan é que a todas as reunións de segundo nivel que se fan, ese secretariado vai e está presente e anima e ten seguimento. Entón aí o problema que hai son as reticencias corporativas e as reticencias dos directores xerais, que non queren ter espías nas súas reunións con CCAA". (Goberno central, MAP).

P24: "O soporte técnico do consello interterritorial e esa secretaría técnica eu creo que debería potenciarse, que tivese un tipo de primeiro nivel capaz de... de traspasar estas cuestións da organización, da coordinación do sistema, das innovacións do sistema. Fortalecer esa secretaría técnica, que fose realmente un órgano do consello..., moi vinculado ao consello, moi dependente do consello, moi propio do consello". (Goberno central e CA, CISNS).

O argumento que os informantes utilizan con máis frecuencia para apoiar o impulso dos órganos técnicos é que o traballo e a discusión previa nestes órganos facilitan moito os acordos nas conferencias

sectoriais (9 informantes). É dicir, formúlase a necesidade de que os temas se traballen intensamente nos órganos técnicos antes da reunión do Pleno da conferencia, que representa a última fase na discusión de cada tema.

*P16: "Creo que nese sentido as conferencias sectoriais si teñen que seguir sendo ese órgano de cohesión, ese órgano de traballo, de non sei que. Probablemente con ordes do día moito máis preparadas, moito máis traballadas previamente, teñen que ser o último elo no que chega un e os identifica a todos." (CA, CISNS)*

*P22: "Para nós [funcionarios do MAP] o noso soño é que a CS dixese: 'a CS é esta e ten como órganos de apoio as seguintes reunións de directores xerais de tal, tal e tal...' E que na CS se debatesen os temas que previamente foron tratados". (Goberno central, MAP).*

Outro dos argumentos cos que se xustifica o impulso aos órganos de segundo nivel é que nestes a influencia da confrontación política é menor porque o perfil dos entrevistados é máis técnico, o que facilita o acordo entre os representantes autonómicos e da Administración central (5 entrevistados). Un dos entrevistados cre que, para garantir a independencia dos órganos técnicos de cada conferencia sectorial, estes deberían estar sometidos ao Senado ou a algún outro órgano que lles garantise certa independencia respecto á Administración central.

*P29: "Primeiro o que habería que facer é intentar despolitizar ao máximo o consello. Agora, iso é difícil, porque que estea politizado ou non estea politizado, ao final é unha cuestión filosófica. Ou sexa, por moito que fagas regulamentos en relación co funcionamento do consello, (sobre) como se toman as decisións..., se as partes, se os intervinientes logo o politizan é..., ou sexa, cun regulamento non vas solucionar nada, ¿non? Eu, desde logo, volvería un pouco aos antigos esquemas do consello, de que as comisións e os grupos técnicos fagan o seu labor con independencia dos criterios políticos que se marcan desde arriba. E que logo, todo o que reportan ao consello se discutirá no consello cos criterios que sexa, pero que, polo menos, a ese nivel se traballe sen tanto condicionamento político". (Goberno central e CA, CISNS).*

*P35: "A existencia de subcomisións e que ademais se reúnan, que verdadeiramente estean all, porque as reunións, canto máis baixo é o nivel, refirome ao nivel de estrutura orgánica ou xerárquica, máis doado é poñerse de acordo que nos órganos superiores, porque a política interfere menos. Se ti e eu sentamos a discutir sobre as listas de espera ou sobre como se opera o corazón é moi difícil que non cheguemos a un acordo, segundo vas subindo de nivel os acordos son máis difíciles, porque empezan a interferir os factores que eu che dicía, alleos ao tema sanitario. Por iso, eu creo, que iso ben estruturado, favorecería moito a coordinación, claro que si". (CA, CISNS).*

### **7.2.2 Procedemento de decisión e aplicación de acordos**

Hai un total de 24 entrevistados que mencionan a necesidade de introducir cambios no procedemento de decisión e de aplicación de acordos nas conferencias sectoriais. En primeiro lugar, polo que se refire á aplicación dos acordos, 13 informantes pensan que se debe potenciar a capacidade de decisión da conferencia sectorial. É dicir, propoñen que os acordos non teñan unha natureza simplemente consultiva e obriguen na actuación o Goberno central e as comunidades autónomas. Tres entrevistados poñen como exemplo a toma de decisión na Unión Europea, onde España se compromete a aplicar o que se decida nos órganos de decisión europeos.



P10: "O xeito en que isto [os mecanismos de toma de decisións no CISNS] podería cambiar, para que un asunto que interese a todos e que, como é o tema de vacinacións, para que non puidese unha comunidade autónoma saír e facer unha cuestión distinta, pois sería operar de xeito similar a como opera España cando entrou na Unión Europea e decidiu que unha determinada materia, por exemplo, a política agraria ou, por exemplo a moeda ou a fixación de tipos de xuros os fai unha Administración en Europa e o que diga esa Administración o teño que aplicar". (Goberno central e CA, CISNS).

P36: "Os acordos deben ser vinculantes, cun sistema de votación en que se busque o consenso, seguindo o modelo comunitario." (Goberno central, CS Agricultura).

Tres dos informantes xustifican a existencia de decisións vinculantes polos seus efectos positivos no funcionamento da conferencia. Primeiro, porque incentivaría a presenza dos gobernos autonómicos, xa que estes percibirían que a conferencia é un órgano útil, capaz de facer efectivas as decisións. Segundo, porque dotar de maior executividade as CCSS podería diminuír a influencia da competición interpartidista. Terceiro, porque, se se establecece que se a decisión non a toma a conferencia non hai decisión, entón a presión para chegar ao consenso sería moi forte, como acontece na Unión Europea. Segundo o punto de vista deste último entrevistado, o que sucede normalmente é que cando as comunidades autónomas non se poñen de acordo por si soas, o Estado toma a decisión. A consecuencia é que os incentivos para poñerse de acordo son nulos, sobre todo para o Goberno central, que sabe que, se non hai acordo, acabará tomando a decisión. Se, en cambio, nunha norma se lle atribúe directamente a decisión ao órgano conxunto (especificando que, se non hai acordo, non se cambia a decisión que xa exista), estaríase a crear unha presión enorme para que houberse un acordo.

P7: "A institucionalización non xa de segundos niveis senón de decisións, é dicir, no momento no que ti xa obrigas a unha conferencia a tomar unha decisión e dis que, se non a toma a conferencia, non hai decisión, a presión para chegar ao consenso é moi forte. Dito doutro modo... isto no ámbito da Unión Europea está moi estudado, aquí poderíase facer ao revés; no ámbito da Unión Europea, un dos motores fundamentais de integración dise que é o control da exclusividade de competencias, no sentido de que, unha competencia exclusiva da Unión non é tanto aquela na que a Unión o fai todo e os estados non fan nada, como aquela na que, se a Unión non fai nada, os estados non poden facer nada. É dicir, o arancel común europeo adóptao a Unión, se na Unión non se poñen de acordo, non se pode cambiar o arancel, é dicir, os estados por si sos non poden actuar, só poden actuar conxuntamente. A presión para chegar a un acordo é enorme. Pois ben, no ámbito nacional, o que nos acontece diariamente é que se as comunidades autónomas non se poñen de acordo por si soas, o Estado toma a decisión. Polo tanto, o desincentivo para poñerse de acordo é enorme, sobre todo para o partido que ten o Goberno no Estado. É dicir, que sabe que, se non hai acordo, ¿que pasará?, pois que o Estado tomará a decisión que queira. Se, en cambio nunha norma atribuímos a decisión directamente ao órgano conxunto e dicimos: se non hai acordo, non hai decisión ou, mellor dito, se non hai acordo, non se cambia a decisión que xa exista, estamos a crear unha presión enorme para que alí haxa un acordo. Entón, tamén é unha forma de potenciar a dinámica de acordos fronte á dinámica de separación partidista. Pero, en calquera caso, hai que ir con certo coidado, obviamente, pois arríscaste a que nun ámbito non haxa acordo e nun ámbito, polo tanto, non haxa decisión". (CA, CS Agricultura).

A intensidade coa que se demanda que os acordos da conferencia sectorial sexan vinculantes é variable: desde un representante que propón a penalización ás comunidades autónomas que non respecten o acordo, ata aqueles que propoñen os acordos vinculantes pero con algunhas condicións. Por

exemplo, que estes se produzan só nos temas que o Goberno central e as comunidades autónomas pacten (2 entrevistados) ou nos temas nos que tanto o Goberno central como os autonómicos teñan competencias (1 entrevistado), ou en bloques de temas, para que as comunidades autónomas teñan que negociar entre elas (1 entrevistado).

P77: *"Aquí hai un problema..., o discrepante, o que non se suma á maioría, no sentido de que aquí hai un problema, ao meu xuízo... bastante evidente, no sentido de que... que dúbida cabe de que a competencia é irrenunciabile, como din as leis e, polo tanto, cada un na súa comunidade pode facer o que lle pareza conveniente, pero... entendo que, se hai un acordo moi maioritario, o discrepante ten que saber que a súa discrepancia e o que el siga outro camiño distinto ao que seguen os outros non é unha cousa que lle pode saír gratis. Refírome a que nun sistema coordinado nun país plural, pero ao mesmo tempo que formula unha unidade, e iso si que creo que habería que dicilo claramente no regulamento: mire vostede, evidentemente é competente en materia de como organizar non sei que, porque o autorizan as leis, agora ben, saiba vostede, que se fai un título de formación profesional que non se corresponde co aprobado, non vai ter... vixencia ou valor no resto dos que estamos de acordo. Iso si que me parece que é un tema... por falar de educación, non sei o que pasa noutros". (Goberno central, CS Educación).*

P46: *"O que non se conseguiu é que teñan carácter vinculante as decisións do consello. E eu creo que, home, non en todo, pero polo menos podíanse estudar algunhas áreas nas cales as decisións do consello fosen vinculantes. Á fin e ao cabo está todo o mundo representado e, se se pode, sométense os temas a votación, entón claro, pero ao final pois por moito que, que sometos a votación non son máis que recomendacións". (CA, CISNS).*

Hai dous representantes que formulan as dificultades para facer que os acordos sexan vinculantes. Un deles revela que é moi difícil que as comunidades autónomas acepten vincularse polo acordo que se tome na conferencia porque iso suporía ter que axustarse a unha decisión mesmo cando esta vai en contra das súas competencias. Outro deles cre que o risco que os acordos vinculantes levan consigo é que se produza unha parálise institucional, é dicir, que a decisión acabe por non tomarse, un problema que tamén acontece nas institucións europeas.

P2: *"Creo que este é un asunto que hai que estudar moito na orde do dereito administrativo, a execución das normas, ou sexa, a efectividade dos acordos, creo que por aí é por onde hai que avanzar, pero penso que a conferencia sectorial como tal ten pouco percorrido, creo eu. Ten pouco percorrido, porque a conferencia sectorial non vai impoñer a unha comunidade autónoma que faga algo que vaia contra as súas competencias, se non o fai o Estado, non o vai facer a conferencia". (CA, CS Agricultura e CS Medio Ambiente).*

P7: *"Entón, a min esa péceime unha solución pero, insisto, unha solución á que hai que chegar con moito coidado, na medida en que é unha solución [a de reforzar as CS como órganos orientados á decisión] en que arriskas e, ás veces, non hai acordo e, polo tanto, a parálise... a falta de decisión, etc." (CA, CS Agricultura).*

En segundo lugar, polo que respecta ao procedemento de toma de decisións, hai 7 informantes que formulan que o procedemento de toma de decisións na conferencia sectorial sexa por maioría e algúns concretan esta proposta no establecemento dun sistema de votación. Por exemplo, propoñen que o sistema de votación se estableza para certos temas ou que os acordos se aproben sempre que conten co apoio de, polo menos, unha porcentaxe mínima do total da poboación española.



P3: "Para o ámbito competencial que afecte a todo ou territorio do Estado ou para o ámbito competencial que teña que ver con distribución de recursos, mesmo os recursos que veñen de Europa, teñan o Estado como destinatario finalista, pois eu creo que all é importante que haxa, efectivamente, unha conferencia sectorial con peso político onde se poidan, ao mellor, articular mecanismos de votación e tamén de veto nalgúns casos, ¿non?" (CA, CS Agricultura).

P31: "Agora nestes momentos en que se ampliou o consello, porque do consello ao principio non formaban parte nin Ceuta nin Melilla, pero agora forman parte, e claro, agora resulta moi complicado facer comprender aos andaluces, aos cataláns e aos vascos, por exemplo, que o voto de Melilla pesa igual que o seu (50.000 habitantes igual que 7 millóns e medio de Andalucía). Pois claro iso é... iso non pode ser así. Eu acórdome que propuxemos no ano 2003 ou 2004 unha modificación do consello no que se dicía que cada un tiña un voto, pero que os votos debían de levar, primeiro o acordo do Estado –da Administración do Estado– e segundo que o voto das comunidades autónomas fose polo menos conseguido –non me acordo moi ben da porcentaxe, pero paréceme que era o 60 ou o 65% da poboación– de forma que, tampouco é que houbera que ter o 100%, pero... Agora a Administración do Estado ten un voto e as comunidades autónomas forman o seu voto... Ou sexa, para ser máis exacto, o Estado ten 19 votos e as 19 compoñentes –as 17 comunidades autónomas, Ceuta e Melilla– cada unha ten un voto, de forma que o Estado aproba todo o que lle veña en gana co voto de Ceuta e Melilla; cun dos 2 votos xa ten 18 a 16, e xa aprobaría teoricamente, con iso estaría todo salvado. E eu creo que iso non pode ser, que iso hai que modificalo". (Goberno central e CA, CPFF).

Tres representantes das conferencias sectoriais poñen de manifesto as dificultades que na práctica leva consigo a aprobación dos acordos por un sistema de maiorías. Segundo un dos entrevistados, aínda que se aprobase, iso non impediría que as comunidades autónomas puidesen levar o desacordo ao Tribunal Constitucional. Outro dos informantes cre que establecer un sistema de votación é difícil porque ao Goberno central non lle interesa.

P13: "É un tema polémico, o de toma de decisións, pero ten moito que ver coa eficacia. Claro, como tomas decisións aí, ¿por que maiorías? e, ademais, con outro defecto, e é que, aínda que aquilo se aprobe por maioría, digamos, teña o aval matemático e xurídico para tirar para diante, iso non implica que as comunidades autónomas discrepantes poidan recorrelas ao Tribunal Constitucional". (Goberno central e CA, CS Agricultura).

P35: "E que haberá que votar, porque no consello interterritorial non se vota. Pero e ¿por que non se vota?, claro, non se vota porque ¿para que vas votar?, se dá igual. Non che van facer caso de todos modos. Entón, sempre se evita, porque os ministros se poñen dos nervios cando oen falar dunha votación nun consello interterritorial. Entón, eu creo que non pasa nada porque se vote no consello interterritorial e non pasa nada porque o consello interterritorial, xa que a sanidade estea descentralizada neste país, tome, porque as consecuencias despois quen as paga non é o ministerio, págaas, economicamente e funcionalmente, págaas a consellaría correspondente e a comunidade correspondente e os cidadáns, que é o importante, desa comunidade". (CA, CISNS).

Por último, a diferenza da maioría de opinións, hai dous informantes que cren que non é necesario que se establezan votacións na conferencia sectorial. Un deles argumenta que o que é necesario é o quórum, porque as competencias autonómicas son indiscutibles e, polo tanto, por moito que se vote non se pode obrigar a cumprir a unha comunidade autónoma aquilo co que non está de acordo.

P22: "Entrevistador: "¿Cres que facelos vinculantes podería ter algún efecto? Entrevistado: "Non. É máis, deixarían de funcionar ben. Home, as competencias son indiscutibles. Eu, como conselleiro, vou a unha CS a poñer en relación cos demais as miñas competencias, pero ao final non me gusta o que se votou e digo: 'pois non penso aceptalo'. Entón das CS o único interesante é o quórum e a votación non ten máis interese. Mesmo no Ministerio de Industria hai pouco se empeñaron en aprobar un regulamento da CS e tivemos que lles contar que xa tiñan un". (Goberno central, MAP).

### 7.2.3 Institucionalización

As valoracións dos entrevistados que fan referencia á institucionalización da conferencia sectorial (21) conteñen aspectos moi diversos. As de maior frecuencia refírense á existencia dun regulamento ou unha lei que regule o funcionamento da conferencia sectorial (12). Entre estas, hai 4 entrevistados que cren que é necesaria certa formalización no funcionamento da conferencia e que o regulamento axuda a establecer certas garantías no funcionamento da conferencia sectorial (pois regula quen pode facer propostas, como se elabora a orde do día, cal é o procedemento para resolver problemas, e, se é o caso, pode obrigar o Goberno central a convocar a conferencia para ter en conta as comunidades autónomas).

P42: "Indubidablemente, neste tipo de organismos ten que existir un regulamento para que, se nalgún momento hai algunha dúbida, se poida solucionar. Eu creo que é necesario que haxa un regulamento e precisamente por iso que dicíamos: como pode haber tentacións de asumir competencias que non lle tocan, pode ser necesario". (CA, CISNS).

Alguns informantes pensan que o funcionamento das conferencias sectoriais debe regularse nunha lei de cooperación (3 entrevistados).

P49: "Malia iso, o que si penso que debe facerse, e así o propuxo o ministro, é unha futura lei de cooperación e participación onde se vai abordar este tema; de feito, xa se está a traballar nestes momentos nese proxecto de lei, onde se regulará o tema das conferencias sectoriais dun xeito moito máis detallado do que hai ata agora na lexislación, probablemente establecendo mecanismos de posible convocatoria a través do acordo de comunidades autónomas, convocatoria tamén obrigada periódica durante o tempo que se considere en cada unha delas, secretarías permanentes, posibilidade de videoconferencia para celebrar conferencias sectoriais... Todo iso é o que estamos a traballar, e eu creo que de aquí a un ano, cando poida saír o proxecto de lei, ou se tarda máis, máis se vai modificar en moitos aspectos todo o tema de conferencias sectoriais". (Goberno central, MAP).

En cambio, tres entrevistados pensan que a regulación non é adecuada. Un deles cre que establecer unha lei de cooperación non é posible porque as comunidades autónomas nunca estarán dispostas a aprobar que unha lei as obligue a cooperar. Outro entrevistado pensa que o regulamento non é necesario se a conferencia dispón dunha secretaría que funcione correctamente. Por último, outro opina que é o regulamento o que debe estar ao servizo da conferencia e non ao revés.

P21: "O que hai que evitar custe o que custe é que a conferencia estea ao servizo do regulamento, é mellor que o regulamento estea ao servizo da conferencia. Unha norma aberta, suficientemente xenérica e apropiada para un foro que, insisto, ten unha compoñente esencialmente política, e non se pode regulamentar... E nalgunha ocasión eu vin polo menos bosquexos do



contrario, un regulamento perfectamente organizado, ao cal remata servindo a conferencia porque é unha norma demasiado rixida". (CA, CS Agricultura).

Sobre as cuestións relativas á organización da conferencia sectorial, hai 4 entrevistados<sup>124</sup> que propoñen aumentar o número de reunións e establecer unha maior periodicidade das convocatorias.

P63: "Eu creo que é iso, é dicir, buscar unha periodicidade, unha institucionalización, unha permanencia nas reunións, unha obxectividade nos temas a analizar, e despois, dedicar medios ¿non?, o cal non sempre é... Por exemplo, unha cousa que empezou a funcionar moi ben ou foi funcionando moi ben, que é a Rede de Autoridades Ambientais no ministerio, como mecanismo de colaboración, que é coa Comisión Europea e cos responsables autonómicos en materia de medio ambiente. Ben, pois esa periodicidade de organismos... todo iso intentar canalizalo conxuntamente a través da conferencia sectorial. Pero claro, iso require medios, tempo, require estruturas, e non sempre se dispón deles, ¿non?". (Goberno central, CS Medio Ambiente).

P45: "Ben, hai recomendacións no sentido de que poida ter unha convocatoria trimestral, bimensual, en fin... A min parécese que debería ser un órgano que tivese unha periodicidade intensa. Unha periodicidade intensa, como mínimo bimensual debería ser, ¿non?". (CA, CISNS).

Algúns representantes propoñen cambios organizativos. Por exemplo, un deles suxire mellorar as convocatorias (facelas con máis tempo para que as achegas poidan ser mellores); outro informante cre que a presenza do conselleiro debe ser obrigatoria (que non poida delegar nun cargo inferior a asistencia á conferencia); un entrevistado opina que o número de participantes na conferencia sectorial debe ser reducido para garantir a súa operatividade e, finalmente, outro cre que se debe intentar manter certa estabilidade nos postos de representación (que non haxa excesivos cambios nas consellaría) porque iso prexudicaría o funcionamento da conferencia. Tamén se propón fortalecer a Secretaría Xeral Técnica do Ministerio e o seu papel como órgano administrativo da conferencia sectorial (dous entrevistados).

P56: "Unha cousa que xa se vía cando el era o conselleiro e creo que pasa igual é mellorar de entrada as datas das convocatorias, e a forma como se fan, era tópico antes e creo que continúa séndoo agora que se convoquen con case desta semana unha conferencia sectorial para a próxima, iso dificulta moitísimo as achegas das comunidades, mesmo ás veces a presenza de conselleiros por ter compromisos anteriores". (CA, CS Medio Ambiente).

P35: "Eu creo que tiña que haber moita máis continuidade, imaxino que será difícil, eu non o digo como crítica, ou si como crítica, pero entendo que poida estar xustificado ou non, non o sei... Pero, claro, imaxino que os problemas para un presidente do Goberno son moitísimos á hora de formar un goberno, a cantidade de equilibrios internos e externos, máis internos que externos, que ten que manexar para formar ese goberno... Entón, se ao de sanidade o ten que levar a aquí... pero iso é moi malo, porque é verdade que a política e a ideoloxía e as directrices do partido e tal deben estar por riba das persoas, sen dúbida. Pero non é menos certo que as persoas existimos e poslle o teu toque persoal, que non é o teu só, é o do teu equipo enteiro". (CA, CISNS).

P22: "O papel a desempeñar sería que os secretarios xerais técnicos dos ministerios controlásen a CS e organizásen ese esquema xerárquico que é o que non remata nunca de consolidarse. Entón, que houbera de verdade unha autoridade suficiente dentro do ministerio por parte de alguén, confianza do ministro na cousa, que dixese: 'arránxame este papel... e que se arranxe, que vaia de abaixo a arriba e que se solucione a cousa'. E isto solúciónase mediante un secretario permanente e unha secretaria xeral técnica". (Goberno central, MAP).

124 Citas 25:60, 45:5, 19:114 2ª onda, 33:47 segunda onda.

P24: "Creo que habería que fortalecer esa secretaría (xeral técnica) e que habería que tratar de darlle máis poderes ao consello en determinadas materias, para que todos o sintan como algo común, que se corresponsabilicen todos os axentes coa actuación do consello". (Goberno central e CA, CISNS).

#### 7.2.4 Institucionalización-transparencia informativa

Outro dos aspectos que se mencionan con maior frecuencia como un dos cambios necesarios para mellorar o sistema de relacións intergubernamentais é o intercambio de información entre as distintas administracións. Un sistema de información transparente e accesible é un requisito fundamental para que se faga efectiva a difusión das mellores prácticas e a aprendizaxe entre territorios, un dos factores analizados nas seccións anteriores. De todos os informantes que mencionan este tema (12 entrevistados), a maioría (10 deles) critican a inexistencia dun sistema estatístico común e compartido entre o Goberno central e os autonómicos, o que fai que exista unha enorme heteroxeneidade nos datos que cada administración manexa. Para solucionar este déficit propoñen homoxeneizar os sistemas de información que comparten as distintas administracións. Isto significa que os representantes autonómicos e os da Administración central creen un sistema de datos ou indicadores comúns que sirva para avaliar resultados das políticas, axude a tomar decisións e permita comparar entre uns e outros territorios, especialmente no ámbito da sanidade.

P15: "Poís o que é básico é un sistema nacional de estatística no cal xoguemos todos moi limpo, porque ao final manexamos as estatísticas segundo o proceso que esteamos a afrontar. Pois é necesario un sistema de estatística común tanto para CCAA coma para o Estado, e ese é un déficit do sistema. Entrevistador: Si, porque os fluxos de información nas CS son limitados. Entrevistado: As CS non poden responder a isto. Ai xúntanse 17 políticos para resolver un problema ou facer un repaso e nada máis, pero é necesario ese sistema de estatística". (CA, CARCE).

P31: "Ao mesmo tempo, para que as comunidades autónomas e o Estado teñan confianza no que estas comunidades propoñen, debería dalgunha forma de existir un órgano que reunise a información, de forma que fose de acceso de todas as comunidades autónomas e os ministerios correspondentes, de forma que non haxa un segredo no que está a pasar. Que se saiba o que se gastou, como se determinou unha partida; ese rexistro común de información económica e xurídica, eu creo que sería importante". (Goberno central e CA, CPFF).

Un dos entrevistados reconece que existen reticencias por parte das comunidades autónomas á hora de proporcionar datos porque ningunha quere saír malparada en termos comparativos.

P82: "E eu creo que, tarde ou cedo, haberá que facilitar máis datos por comunidades autónomas [...] que, ás veces, damos datos globais... porque é verdade que a prensa fai un uso moi... moi nesgado das cousas, ou sexa, moi descontextualizado. Ou sexa, comparar os datos dunha comunidade autónoma cos datos doutra friamente, sen valorar de que situación educativa partiu cada unha, é totalmente inxusto, ¿non? E ás veces, iso freou á hora de dar datos. Creo que iso é un elemento que, tarde ou cedo, teremos que ir rompendo porque, se non damos nós os datos, vaino dar un grupo de investigación de non sei que universidade e faino sen ningún tipo de contexto. E eu creo que iso é un camiño no que hai que avanzar". (Goberno central e CA, CS Educación).



### 7.3 Conclusións

Os temas que aparecen mencionados un maior número de veces nas valoracións prescritivas dos entrevistados son catro (véxase o resumo na táboa 7.1). Dous destes temas suxiren principios xerais de cambio: por un lado, a necesidade de mellorar a coordinación na actuación das comunidades autónomas (e que o Goberno central sexa o principal encargado da coordinación) e, polo outro, os referidos á necesidade de que o Goberno central interveña en menor medida nas relacións intergubernamentais. Aínda que estes principios poidan parecer contraditorios, non o son. No primeiro caso atribúeselle á Administración central principalmente a función da coordinación xeral do sistema, mentres que no segundo caso se reivindica que o Goberno central se adapte á estrutura descentralizada, se axuste ás competencias reais que posúe, non se imponha nas súas decisións e outorgue un papel máis relevante ás comunidades autónomas.

No resto de valoracións prescritivas, entre as que se refiren a principios xerais, destacan as referencias tanto directas como indirectas á influencia da competición interpartidista. Existe unha opinión maioritaria sobre a necesidade de diminuír a influencia da competición interpartidista e dos partidos políticos nas conferencias sectoriais. Por outro lado, os entrevistados cren que é o interese territorial (en moitos casos por riba do interese de partido) o que debe predominar entre os representantes autonómicos que asistan á conferencia sectorial. Ademais, pensan que é necesario impulsar tanto o intercambio de información entre comunidades autónomas como as relacións bilaterais de tipo vertical (entre o Goberno central e un Goberno autonómico) e as relacións de cooperación entre gobernos autonómicos (sen necesidade de que estea presente o Goberno central). Por último, moitos entrevistados reivindican unha maior participación dos gobernos autonómicos tanto na elaboración da normativa estatal coma na europea. En case a metade destas opinións, as valoracións van acompañadas dunha crítica ao Goberno central por utilizar a conferencia sectorial como un órgano no que simplemente lexitimar as decisións que toma, sen garantir unha verdadeira participación dos gobernos autonómicos. Sobre o Senado reivindícase unha reforma que o converta nun órgano coordinador que dea cobertura xeral ao sistema de cooperación e facilite o traballo desenvolvido nas conferencias sectoriais. Por último, algunhas propostas suxiren a reforma do sistema de financiamento autonómico como un requisito imprescindible para mellorar a cooperación intergubernamental.

Sobre as valoracións que formulan propostas concretas de reforma, os factores con maior frecuencia teñen que ver co sistema de decisión, a aplicación dos acordos tomados nas conferencias sectoriais e os órganos de segundo nivel. A maioría de entrevistados propoñen que os acordos sexan vinculantes, mentres que, respecto ao procedemento de decisión, a maioría dos que manifestan a súa opinión pensan que este debería basearse nun sistema de votación. Por outro lado, todas as opinións que fan referencia ao papel dos órganos de segundo nivel das conferencias sectoriais coinciden en que cómpre impulsar estes órganos porque contribúen positivamente á adopción de acordos de cooperación.

Así mesmo, destaca tamén o número de entrevistados que propoñen unha maior formalización do funcionamento da conferencia sectorial (a través dun regulamento ou dunha lei) e o establecemento dunha maior periodicidade nas convocatorias da conferencia sectorial. Ademais, demándase a creación dun sistema estatístico común e compartido entre o Goberno central e os autonómicos que facilite o intercambio de datos entre as comunidades autónomas.

**Táboa 7.1: Resumo das valoracións prescritivas segundo a frecuencia e tipo**

Valoracións prescritivas - PRINCIPIOS XERAIS			
	Número de entrevistados	Citas	Resumo
Coordinación	31	58	- É necesario aumentar a coordinación no sistema (28 entrevistados) - O Goberno central debe encargarse da coordinación do sistema (19 entrevistados)
Papel do Goberno central	24	37	- O Goberno central debería intervir menos nas relacións intergubernamentais (11 entrevistados) - O goberno debería intervir máis (9 entrevistados)
Competición interpartidista	22	35	- É necesario diminuír a influencia da competición interpartidista nas conferencias sectoriais (22 entrevistados)
Interese territorial	11	15	- Nos representantes autonómicos debe predominar o interese da súa Comunidade Autónoma (9 entrevistados)
Partidos políticos	10	11	- Os partidos políticos deben ter menos influencia na conferencia sectorial (7 entrevistados)
Difusión	13	32	- É necesario impulsar o intercambio de información entre comunidades autónomas (13 entrevistados)
Relacións bilaterais	13	23	- Deben impulsarse as relacións bilaterais entre o Goberno central e as comunidades autónomas (10 entrevistados) - As relacións bilaterais non poden condicionar as relacións multilaterais (3 informantes)
Relacións horizontais	13	21	- Deben impulsarse as relacións horizontais (13 entrevistados)
Voz-participación CCAA	14	24	- É necesaria unha maior participación das comunidades autónomas tanto na normativa estatal como na normativa da Unión Europea (14 informantes) - O Goberno central non pode utilizar a conferencia sectorial simplemente para lexitimar as decisións que tome (6 entrevistados)
Senado	13	25	- O Senado debe reformarse (13 entrevistados) - A reforma debe estar orientada a fortalecer o papel do Senado como órgano coordinador, que lle dea cobertura xeral ao sistema de cooperación e facilite o traballo das CCSS (10 entrevistados)
Financiamento autonómico	7	8	- A reforma do financiamento autonómico é necesaria para mellorar a cooperación intergubernamental (4 entrevistados)



Valoracións prescritivas - PRINCIPIOS XERAIS

Número de Citas  
entrevistados

Resumo

	Número de Citas entrevistados	Citas	Resumo
Órganos segundo nivel	24	39	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os órganos de segundo nivel deben impulsarse (24 entrevistados)</li> <li>- O traballo e a discusión nos órganos técnicos facilitan os acordos nas CCSS (9 entrevistados)</li> <li>- Nos órganos técnicos a influencia da confrontación política é menor, o que facilita o acordo entre os representantes autonómicos e da Administración central (5 entrevistados)</li> </ul>
Procedemento decisión e aplicación acordos	24	44	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación dos acordos: debe potenciarse a capacidade decisoria da CS. Que os acordos obriguen (13 entrevistados)</li> <li>- Procedemento de decisión na CS:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por votación/maiorías (7 entrevistados)</li> <li>- Non é necesaria votación (2 entrevistados)</li> </ul> </li> </ul>
Institucionalización	21	30	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre regulamento ou lei que regule o funcionamento da CS (12 entrevistados):                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- É necesaria certa formalización no funcionamento da CS (4 entrevistados)</li> <li>- O funcionamento das CCSS debe regularse por lei (3 entrevistados)</li> <li>- A regulación non é adecuada (2 entrevistados)</li> </ul> </li> <li>- É necesario aumentar o número de reunións e establecer maior periodicidade nas convocatorias (4 entrevistados)</li> </ul>
Institucionalización transparencia informativa	12	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É necesario homoxeneizar os sistemas de información que comparten as distintas administracións cun sistema estatístico común e compartido entre o Goberno central e os autonómicos (10 entrevistados)</li> </ul>

## 8. CONCLUSIONES





## 8.1 Resumo de resultados

No Estado autonómico a cooperación intergubernamental non está regulada na Constitución e depende fundamentalmente da vontade da Administración central e dos gobernos autonómicos para chegar a acordos nas distintas políticas sectoriais. Neste tipo de sistemas, a cooperación pode acabar por non producirse, o que dá lugar ao solapamento de funcións entre as distintas administracións e a descoordinación nas súas actuacións. Para evitar que se dean este tipo de problemas é necesario que o contexto institucional no que os distintos niveis de goberno toman as súas decisións xere unha estrutura de incentivos positivos para a cooperación. O obxectivo desta investigación foi explorar as variables que favorecen ou dificultan a cooperación intergubernamental nos sistemas de cooperación non obrigatoria, tomando o caso español como caso de estudo. No Estado autonómico, as conferencias sectoriais son o instrumento de cooperación básico entre o Goberno central e as comunidades autónomas e, por tanto, a investigación centrouse sobre todo nas variables que teñen un impacto sobre a consecución de acordos multilaterais nestes órganos.

A análise empírica mostra que os factores cun impacto positivo sobre a cooperación teñen que ver con aspectos estruturais ou organizativos da conferencia sectorial. Estes son os seguintes: que se produza repartición de fondos na conferencia sectorial (canto máis financiamento se decida, maior é a probabilidade de chegar a acordos); que as competencias sobre a materia que se discute na conferencia sectorial sexan concorrentes (é dicir, que as dúas administracións sexan interdependentes na súa actuación); e que existan órganos de segundo nivel que se encarguen de preparar os temas que se levan ao pleno ou de decidir sobre os temas de natureza técnica<sup>125</sup>. As relacións informais entre os representantes que forman parte da conferencia sectorial tamén facilitan a consecución de acordos. As relacións informais

125 O papel dos órganos técnicos revélase de enorme importancia para os entrevistados á hora de explicar cando a cooperación funciona. O traballo desenvolvido nestes órganos é crucial para o éxito da conferencia. Os conselleiros e os ministros sentados nunha mesa nunca negocian desde cero. Se non hai negociación previa, o Pleno da conferencia convértese nun intercambio de posicións sen ningún tipo de diálogo, a reunión perde interese para os seus membros e é menos probable que estes asistan ás seguintes convocatorias.



abarcan contactos á marxe das reunións do pleno da conferencia, como chamadas telefónicas, correos electrónicos ou encontros fóra dos ámbitos da cooperación intergubernamental.

A probabilidade de que o Goberno central e os autonómicos cooperen é tamén maior cando as materias que se debaten son de natureza técnica ou cando estas representan problemas que requiren de solución inmediata. Finalmente, aínda que no conxunto de hipóteses non se introduciu ningunha predición sobre o impacto dos asuntos da Unión Europea na cooperación, os datos revelan que a cooperación é máis probable nas materias de intensa actuación comunitaria. Nos ámbitos de intervención da Unión Europea, as administracións son moi interdependentes: a Administración central mantén a "chave" en Europa, mentres que as comunidades autónomas xestionan moitas das competencias reguladas pola Unión Europea. As dúas administracións necesítanse mutuamente, tanto para traspoñer directivas e repartir fondos comunitarios ás administracións autonómicas, como para que estas últimas participen en definir as posicións do Estado nos órganos de decisión comunitarios<sup>126</sup>. Non poden actuar de forma unilateral no ámbito comunitario, o que crea incentivos para que se produzan acordos entre elas.

O principal factor que ten un impacto negativo sobre a cooperación é a competición interpartidista, é dicir, a reprodución nas dinámicas de negociación das conferencias sectoriais do enfrontamento entre o Goberno central e os partidos na oposición. Por último, os factores cun efecto sobre as relacións intergubernamentais cuxa dirección non é concretada polos informantes teñen que ver con elementos de tipo conxuntural, como a existencia de vontade política, a proximidade das eleccións, a relación de forzas entre os representantes autonómicos e os da Administración central que interveñen na conferencia sectorial, ou a personalidade do ministro ou dos conselleiros autonómicos que asisten.

As diferenzas existentes nos niveis de cooperación entre as conferencias sectoriais que forman parte deste estudo débense á maior ou menor presenza dos factores que, segundo as hipóteses, facilitan ou dificultan a cooperación. Se se analiza o peso dos factores que promoven e dificultan a cooperación en cada unha das conferencias sectoriais, o resultado correspóndese en gran medida coa variación da cooperación neses órganos, especialmente para as conferencias que representan os valores extremos (nivel máis alto de cooperación –Conferencia Sectorial de Agricultura– e nivel máis baixo de cooperación –Conferencia Sectorial de Educación).

Na Conferencia Sectorial de Agricultura concéntranse os factores que, segundo as hipóteses, máis favorecen a cooperación; é a conferencia que máis veces se reúne, na que máis subvencións se reparten e onde máis relevancia teñen as materias que supoñen problemas que requiren de urxente solución. Por outro lado, é a conferencia onde menos peso ten a competición interpartidista. En cambio, os datos mostran que a Conferencia Sectorial de Educación é o órgano onde predominan os factores que teñen un impacto negativo sobre a cooperación intergubernamental. Na Conferencia Sectorial de Educación é onde menos impacto teñen materias que requiren dunha solución urxente e as de tipo técnico; a repartición de fondos ten pouca importancia, así como as materias que representan a discusión de normativa europea; é o órgano que menos reunións celebrou e onde máis inflúe a competición interpartidista. Finalmente, o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde e a Conferencia Sectorial de Medio Ambiente teñen niveis intermedios de cooperación. Isto pode deberse a que nestes órganos se produce a coexistencia de factores cun impacto positivo sobre a cooperación e factores que a dificultan.

126 Non é a primeira vez que as relacións intergubernamentais en España se vinculan positivamente á Unión Europea (véxase Borzel, 1999).

Sobre a variación da cooperación entre comunidades autónomas, os datos mostran que algunhas das características dos gobernos autonómicos están correlacionadas co seu nivel de participación nas conferencias sectoriais. As comunidades autónomas máis independentes financeiramente –Navarra e País Vasco– son as que menos asisten ás reunións das conferencias sectoriais, e as ausencias son maiores canto máis importante sexa a repartición de fondos na conferencia sectorial. As comunidades autónomas de réxime común e vía rápida son as que máis utilizaron os mecanismos de cooperación bilateral, o que pode interpretarse como o resultado dunha intensa preferencia por preservar a autonomía de decisión fronte ás cesións que imponen os acordos multilaterais. A competición interpartidista nas conferencias sectoriais divide os gobernos autonómicos segundo a súa cor política. As comunidades autónomas gobernadas por partidos na oposición (especialmente os de ámbito estatal) opóñense ao ministerio, mentres que as que comparten afiliación partidista con este último o apoian. Tamén existen diferenzas no poder de negociación das comunidades autónomas coa Administración central. O poder político dos gobernos autonómicos provén fundamentalmente do apoio parlamentario que presten a un Goberno central que está en minoría no Congreso (sobre todo, País Vasco e Cataluña), os cales prefiren negociar bilateralmente coa Administración central. Outros factores que tamén proporcionan un maior poder de negociación ás comunidades autónomas é estar gobernadas polo mesmo partido que goberna no Executivo central ou ter moita poboación.

Por último, a análise sobre a variación da cooperación intergubernamental ao longo do tempo nas conferencias sectoriais amosa que tivo unha evolución positiva, pois as valoracións dos entrevistados das conferencias sectoriais melloraron progresivamente desde a primeira metade dos anos oitenta. Algúns dos factores cun impacto positivo sobre a cooperación tiveron unha evolución que promove maiores niveis de cooperación, como a repartición de fondos (que adquiriron un maior peso nestes órganos e durante os últimos anos) ou melloras no grao de desenvolvemento institucional das conferencias sectoriais (número de reunións, periodicidade das convocatorias, creación de órganos técnicos de apoio). A evolución do desenvolvemento institucional é desigual entre as distintas conferencias sectoriais analizadas, e as diferenzas correspóndense coa evolución da cooperación intergubernamental en cada conferencia sectorial. A confrontación interpartidista evolucionou dunha maneira desfavorable para a cooperación intergubernamental, pois o peso da confrontación interpartidista nas conferencias sectoriais aumentou ata o ano 2004. Porén, a crecente politización non parece que implicase un impacto suficientemente grande para cambiar a evolución favorable da cooperación. O progresivo debilitamento da disciplina de partido pode que contribuíse a limitar o impacto negativo da confrontación interpartidista sobre a cooperación, especialmente durante a última lexislatura.

## 8.2 Contribucións

A análise empírica desenvolvida nesta investigación contribúe a cubrir o desaxuste existente na literatura sobre o Estado autonómico entre o consenso xeral sobre as deficiencias e debilidades da cooperación intergubernamental nas conferencias sectoriais e o escaso desenvolvemento de análises empíricas que apoiem tal conclusión. O mesmo ocorre respecto da opinión maioritaria sobre a necesidade de fortalecer os mecanismos de cooperación. Tanto desde o ámbito académico como desde o político, son frecuentes as alusións á conveniencia de mellorar as relacións entre as distintas administracións. Porén, pensar como fortalecer a cooperación require, primeiro, dun estudo de cales son os factores que a debilitan ou contribúen favorablemente ao seu desenvolvemento, algo que apenas se explorou na literatura existente sobre o caso español e sobre o que o traballo empírico desenvolvido nesta investigación achega abundante evidencia empírica



Os datos obtidos na análise empírica permiten realizar avaliacións máis precisas sobre o alcance e a natureza das dinámicas de cooperación intergubernamental no seo das conferencias sectoriais. Por un lado, a análise desenvolvida achega nova evidencia empírica na que apoiar algúns dos argumentos máis coñecidos á hora de caracterizar a cooperación no Estado autonómico. En concreto, confírmase que as relacións intergubernamentais en España seguen estruturándose principalmente de arriba a abaixo, é dicir, desde o Goberno central (que dirixe o proceso) cara ás comunidades autónomas, que seguen sendo fundamentalmente, na maioría de conferencias sectoriais, receptoras pasivas nos procesos de consulta ou de intercambio de información que teñen lugar nestes órganos. As comunidades autónomas apenas conciben as relacións intergubernamentais sen a presenza da Administración central. Outro dos datos indicativos do precario asentamento das conferencias sectoriais é que o funcionamento destas é excesivamente dependente de factores externos e conxunturais, tales como a vontade política das distintas administracións: a personalidade do ministro que dirixa a conferencia sectorial, o grao de implicación do conselleiro correspondente ou as relacións persoais entre ambos; a capacidade de negociación dalgúns representantes autonómicos segundo a súa forza parlamentaria e, sobre todo, o grao de confrontación política entre Goberno central e oposición.

Por outro lado, non obstante, a análise tamén achega novos datos que supoñen un contrapeso a unha visión excesivamente pesimista da cooperación intergubernamental no Estado autonómico. O primeiro matiz provén da valoración que os entrevistados realizan das conferencias sectoriais, tanto da súa existencia como do seu funcionamento. Todos os entrevistados que valoran estes órganos son favorables a que existan e a maioría das opinións sobre o seu funcionamento son positivas. Ademais, o número de exemplos mencionados sobre acordos de cooperación é moito maior que o dos casos nos que a cooperación fracasa. A pesar de que existen diferenzas entre conferencias sectoriais na súa evolución ao longo do tempo, os entrevistados valoran favorablemente a evolución da institucionalización das conferencias en xeral e a dos seus órganos técnicos en particular.

Outra das críticas comúns ao sistema de relacións intergubernamentais en España que os datos obtidos obrigan a revisar é a do papel das relacións bilaterais. O sistema de relacións intergubernamentais en España foi censurado polo excesivo peso das relacións bilaterais na súa configuración. Porén, a evidencia empírica proporcionada neste traballo mostra que as opinións dos entrevistados sobre a bilateralidade que predominan son positivas. As relacións bilaterais concíbense como un complemento das relacións multilaterais e son ben valoradas porque axudan a desbloquear os temas da conferencia sectorial que son máis conflictivos para unha comunidade autónoma ou que, pola súa natureza, só son de interese para uns poucos gobernos autonómicos. Incluso unha maior presenza de relacións bilaterais é unha das demandas formuladas por algúns entrevistados nas valoracións prescritivas.

A análise das entrevistas tamén puxo de relevo a existencia de relacións informais entre os representantes das distintas administracións que son importantes para facilitar os acordos de cooperación. Os encontros dos representantes autonómicos e da Administración central no pleno da conferencia están acompañados de numerosos contactos de tipo informal, ben sexa vía telefónica ou mediante encontros noutros foros de debate. Isto dá lugar a unha cooperación informal sobre a que é difícil recoller evidencia empírica, pero que, segundo os entrevistados, constitúe unha práctica frecuente que facilita enormemente a consecución de acordos. Ademais, aínda que é certo que o Goberno central segue a desempeñar un papel fundamental nas conferencias sectoriais, os datos das entrevistas revelan que nas relacións informais os contactos entre os representantes das comunidades autónomas son frecuentes.

Finalmente, este traballo de investigación desenvolve un marco hipotético-dedutivo que é novidoso na análise da cooperación intergubernamental no Estado autonómico. As hipóteses sobre as variables explicativas da cooperación desenvolvéronse desde unha perspectiva de custo-beneficio. Os



representantes autonómicos e da Administración central que participan nas conferencias foron concebidos como actores racionais e os seus incentivos para cooperar dependen do balance entre os custos e os beneficios asociados aos acordos multilaterais. A pesar das limitacións existentes no contraste das hipóteses a partir de datos cualitativos, o marco hipotético-dedutivo posúe un valor en si mesmo, pois o conxunto de predicións que se derivan del representa unha novidade na literatura sobre as relacións intergubernamentais no Estado autonómico. Ademais, trátase dun marco de análise que pode inspirar o desenvolvemento de novas predicións sobre as variables explicativas da cooperación ou ser a base na que fundamentar outras análises empíricas.

### 8.3 Proposta de reformas para impulsar a cooperación intergubernamental

Unha vez analizados os factores que teñen un impacto sobre a cooperación intergubernamental, é o momento de formular que tipo de intervención deben poñer en marcha as administracións para mellorar a cooperación no Estado autonómico. As propostas de reforma deberían estar orientadas a minimizar aquelas características do sistema de relacións intergubernamentais que teñen un efecto negativo e impulsar as que promoven a cooperación.

As administracións, non obstante, non teñen a mesma capacidade de actuación sobre todos os factores que inflúen sobre a cooperación. A evolución dalgúns destes, como a distribución de competencias entre administracións, a disciplina de partido ou a repartición de fondos, está vinculada a cambios de maior calado que teñen que ver coa progresiva descentralización do Estado autonómico sobre os que a Administración central ten unha capacidade de intervención máis limitada.

As actuais reformas estatutarias e os cambios previsibles no sistema de financiamento autonómico teñen como resultado unha maior descentralización do Estado autonómico. O incremento das competencias autonómicas sobre o gasto e sobre os impostos que se derivan destas reformas poden ter efectos ambivalentes sobre a cooperación intergubernamental. En primeiro lugar, as reformas estatutarias prevén algúns cambios na distribución competencial entre a Administración central e os gobernos autonómicos. As comunidades autónomas que reformaron os seus estatutos recolleron neles un catálogo de competencias máis amplo. As reformas reflicten que eses gobernos autonómicos teñen unha preferencia intensa por maiores niveis de autonomía. Seguindo as hipóteses formuladas e a evidencia empírica presentada nos capítulos anteriores, é probable que estes cambios teñan un impacto negativo sobre a cooperación, pois estes gobernos autonómicos serán máis reticentes a perder autonomía de decisión sobre as súas competencias a través dos acordos multilaterais de cooperación. En segundo lugar, as reformas no sistema de financiamento autonómico poden ter un impacto sobre a cooperación na mesma dirección se as reformas diminúen o peso das transferencias do Goberno central (especialmente as subvencións condicionadas) no total do financiamento autonómico. Neste caso, un dos factores que facilitan a consecución de acordos, como é a vinculación dos acordos a novo financiamento por parte do Goberno central, perde peso nas negociacións da conferencia sectorial. En definitiva, é probable que a progresiva descentralización do Estado autonómico –a través das actuais reformas estatutarias ou da previsible modificación do sistema de financiamento autonómico– reduza os incentivos á cooperación intergubernamental.

Outros factores que inflúen na cooperación, como a disciplina de partido e o interese territorial, tamén están afectados polos próximos cambios na descentralización do Estado autonómico. En concreto, a evolución da disciplina de partido está vinculada ao proceso de centrifugación da organización interna dos partidos que resulta do poder institucional acumulado polos líderes territoriais. A ampliación das competencias autonómicas reforza o poder dos representantes autonómicos dos partidos de ámbito estatal e, en consecuencia, a disciplina interna na organización debilitase. De feito,



a evidencia empírica sobre a evolución da disciplina de partido presentada na sección 6.4 indica que os partidos de ámbito estatal, en especial o PSOE, perderon ao longo do tempo capacidade de control da actuación dos seus gobernos autonómicos. Ademais, co fortalecemento do poder territorial é máis probable que os líderes autonómicos dean prioridade aos intereses territoriais fronte aos intereses do partido nas negociacións que teñen lugar na conferencia sectorial.

Os efectos destes cambios sobre a cooperación son ambivalentes. Por un lado, o debilitamento da disciplina de partido e a preeminencia do interese territorial poden desactivar en gran medida o impacto negativo da competición interpartidista sobre a cooperación. Isto significa que as alianzas entre Administración central e comunidades autónomas e entre estas últimas deixan de establecerse exclusivamente de acordo coa alíñación partidista de cada goberno. Os intereses territoriais poden dar lugar a alianzas que cambian segundo a política concreta de que se trate e, por tanto, é máis probable que ao final se estableza unha combinación de intereses que dean lugar ao acordo. Por outro lado, non obstante, a evidencia empírica mostra que os partidos de ámbito estatal desempeñan un importante labor de coordinación das posicións dos seus gobernos autonómicos sobre os temas que se van tratar na conferencia sectorial. Esta coordinación de natureza partidista reduce os custos de negociación do acordo multilateral. Se á ausencia desa coordinación exercida polos partidos políticos (consecuencia dunha menor disciplina de partido) se lle engade unha preeminencia moi forte do interese territorial por parte dos gobernos autonómicos (algo reivindicado por parte dos entrevistados nas valoracións prescritivas), o acordo multilateral pode converterse en algo practicamente inviable. En definitiva, o efecto último que estes cambios teñan sobre a cooperación intergubernamental depende de ata que punto o bloqueo ocasionado pola competición interpartidista acabe sendo substituído por un bloqueo dos acordos debido ás posicións inmovilistas baseadas no interese territorial. O fortalecemento das relacións horizontais pode servir para evitar que isto ocorra, é dicir, para que a defensa do interese territorial non desemboque nun federalismo de tipo competitivo. Unha das maneiras de impulsar as relacións horizontais é promover as reunións de líderes autonómicos sen a presenza do Goberno central, de forma previa a cada reunión do pleno da conferencia.

O desenvolvemento das políticas comunitarias é, xunto coa descentralización do Estado autonómico, o segundo factor que ten un impacto na cooperación sobre o que as administracións teñen un espazo limitado para intervir. Aínda que poden existir discrepancias en torno ao ritmo da ampliación da Unión Europea durante os próximos anos, é previsible que a medio prazo se produza unha extensión dos ámbitos de política de actuación comunitaria. Tendo en conta a evidencia empírica presentada nos capítulos anteriores, é probable que isto supoña unha mellora na cooperación intergubernamental das políticas sectoriais sobre as que a UE amplíe a súa intervención.

En cambio, as administracións teñen máis marxe de actuación para a reforma sobre outro tipo de factores. O primeiro elemento que debe formar parte das reformas é o reforzo dos órganos de natureza técnica, dada a abundante evidencia empírica sobre o importante papel que o traballo dos órganos de segundo nivel desempeñan na cooperación intergubernamental. Estes órganos están formados por representantes dos segundos niveis da Administración encargados da preparación e o seguimento das reunións do pleno da conferencia. As comisións ou grupos de traballo que se creen deben ter unha estrutura estable na que a rotación dos seus membros sexa mínima, pois iso favorecerá o intercambio de información. Todos os temas tratados pola conferencia sectorial de natureza técnica deben derivarse a estes órganos, para reservar aos plenos das conferencias fundamentalmente a ratificación dos acordos tomados nos órganos de segundo nivel. Non obstante, é importante que os traballos do segundo nivel non queden illados completamente do traballo desenvolvido polo pleno. Os temas de natureza técnica nos que os acordos son máis fáciles de conseguir poden formar parte de



paquetes de negociación amplos nos que tamén se integren cuestións nas que o consenso sexa máis difícil. A idea é negociar ao mesmo tempo un conxunto de medidas dentro do cal as máis favorables para un goberno autonómico poidan compensar aquelas nas que o resultado para a comunidade autónoma non é tan favorable e que, se se negociaran de forma illada, o acordo sería moi difícil.

O éxito no funcionamento dos órganos de segundo nivel non só depende de que o ministerio correspondente habilite este tipo de órganos en cada conferencia sectorial. Esta tarefa debe ir acompañada dunha maior capacitación do persoal das administracións autonómicas que estea orientada cara ás relacións intergubernamentais, tal e como existe noutros países federais<sup>127</sup>. No Estado autonómico falta unha dinámica de relacións intergubernamentais entre elites administrativas, é dicir, de contactos formais no segundo nivel. En moitos casos a estrutura administrativa da consellería autonómica carece dun servizo no que situar de forma permanente os asuntos tratados na conferencia sectorial. A ausencia destes espazos administrativos de referencia fai que se produza unha desconexión entre o que o conselleiro debate na conferencia sectorial e o traballo que outros representantes autonómicos realizan nos grupos de traballo ou comités. A creación de unidades que realicen un seguimento e impulso da cooperación vertical e interautonómica pode contribuír tanto á difusión de formas de organización ou procedementos que resultaran beneficiosas nalgunha conferencia á hora de acadar acordos, como tamén ao intercambio de información sobre experiencias innovadoras dos gobernos autonómicos na formulación e implementación de políticas públicas.

Os acordos son moito máis probables cando a actividade das conferencias é regular. O encontro frecuente dos seus membros crea un clima de confianza que facilita a negociación e, por tanto, a adopción de acordos. A confianza é un valor intanxible que se autorreforza canto máis longo é o período no que estiveron interactuando os representantes políticos. É dicir, trátase dun ben cuxos beneficios só aparecen despois dunha acumulación de interaccións. A evidencia empírica presentada nos capítulos anteriores indica que a cooperación é moito máis probable naquelas materias que requiren dunha actuación inmediata das administracións, porque os custos que se derivan da falla de actuación conxunta son moi altos (por exemplo, unha catástrofe natural ou unha epidemia). Trátase normalmente de circunstancias excepcionais. Porén, esas circunstancias poderían converterse nunha oportunidade para establecer pautas de cooperación máis estables noutras materias, porque unha vez que se "acumula" certo nivel de confianza é máis difícil destruíla. É dicir, os representantes políticos deberían aproveitar os acordos de cooperación naquelas materias nas que estes sexan máis probables para xerar un nivel de confianza que posibilite os acordos noutros ámbitos. Que as primeiras reunións funcionen é importante para garantir o éxito posterior da cooperación, pois se nelas se instaura a suspicacia e a inmovilidade das posicións na negociación, entón conseguir a cooperación resulta tremendamente difícil, pois a desconfianza socava as bases para o entendemento. Promover as relacións informais entre os representantes autonómicos e da Administración central é fundamental para conseguir que a confianza acumulada traspase o límite a partir do cal é máis difícil socavala.

Unha das principais reivindicacións dos entrevistados é que aumente a coordinación xeral no sistema de relacións intergubernamentais. A maioría deles atribúe este papel ao Goberno central. Teña a súa orixe ou non nunha previsión constitucional, a coordinación constitúe *de facto* a principal función que compete ao Goberno central nas políticas que están amplamente xestionadas polos gobernos autonómicos. Porén, a coordinación do sistema non pode impulsarse se antes o Goberno central non establece como prioridade a xeración de información sobre o rendemento institucional das comunidades autónomas e a promoción dun sistema estatístico común e compartido entre o Goberno central e os

127 Por exemplo, en Canadá, cada unha das provincias ten unha consellería dedicada ás relacións co resto das administracións (ben sexa a federal, ou a do resto das provincias).



autonómicos que o faga posible (outra das principais demandas dos entrevistados). O intercambio de información só funcionará se se dan certas garantías de que os datos non serán utilizados de forma electoralista por parte de ningunha administración<sup>128</sup> e, por ese motivo, os primeiros pasos que dea o sistema de intercambio de información serán cruciais para xerar unha confianza coa que garantir a súa permanencia.

A transparencia informativa do sistema de relacións intergubernamentais debe empezar por aplicarse á información relacionada coas conferencias sectoriais, cuxo funcionamento é opaco. Non é fácil valorar que fan as conferencias sectoriais porque as actas das reunións son de acceso limitado e moitos dos acordos se desenvolven en negociacións informais sobre as que non existe ningún rexistro<sup>129</sup>. A visibilidade das conferencias sectoriais é moi importante, porque fai posible o rendemento de contas dos representantes políticos. Fóra das noticias ocasionais que aparecen nos medios de comunicación, sobre todo cando se producen desacordos entre líderes autonómicos e a Administración central, o sistema de relacións intergubernamentais é totalmente alleo para os cidadáns. Impulsar a visibilidade destes órganos significa potenciar os mecanismos de control, supervisión e avaliación das relacións entre as distintas administracións por parte dos cidadáns e dos parlamentos rexionais, que quedan marxinados nun sistema de relacións interadministrativas dominadas polos executivos autonómicos.

Respecto ao procedemento de decisión e aplicación de acordos, os entrevistados reivindican cambios orientados a garantir a obrigatoriedade das decisións que se tomen na conferencia. En realidade, unha das principais fontes de descrédito das conferencias sectoriais como órganos de decisión é que os acordos que alí se deciden non obrigan aos gobernos autonómicos nin hai penalizacións para aqueles que os incumpren. A obrigatoriedade como solución, non obstante, ten certos problemas. O primeiro é que é moi pouco probable que as comunidades autónomas promovan un cambio que limita o principio de autonomía política que a Constitución lles garante dentro das súas competencias e do seu territorio. A evidencia empírica desta investigación (capítulo 7) mostra que existe unha reivindicación por parte dos representantes autonómicos do interese territorial, é dicir, de que a defensa dos intereses da súa comunidade autónoma se converta en principio fundamental do que derivar a súa posición nas negociacións das conferencias. Ademais, as entrevistas revelan numerosas críticas á Administración central e á súa excesiva intervención nas competencias das comunidades autónomas. Tendo en conta estas valoracións, é probable que o establecemento da obrigatoriedade dos acordos fose interpretado como unha imposición por parte da Administración central e, polo tanto, que a proposta fracasara antes de poñerse en marcha (como ocorreu noutras ocasións cos intentos de crear unha lei para regular a cooperación).

Por último, algúns dos entrevistados propoñen a votación como procedemento de decisión nas conferencias sectoriais. A efectividade deste procedemento, non obstante, depende de cal sexa a natureza da decisión que se vote. Se o acordo se vota, pero ningún goberno autonómico está obrigado a cumprilo, entón a votación non ten ningunha efectividade. Se a aplicación dos acordos é obrigatoria, o sistema de votación pode xerar os riscos asociados á trampa da decisión conxunta. Un acordo obrigatorio só se poñería en marcha se todas as comunidades autónomas estivesen de acordo, o que outorgaría aos representantes autonómicos poder de veto sobre calquera decisión.

128 Unha iniciativa recente deste tipo deuse na Subcomisión de Sistemas de Información do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, no acordo do 25 de xuño de 2008, que consiste en recompilar información sobre as estatísticas e sistemas de información sanitarias desenvolvidas polas comunidades autónomas.

129 Na actualidade, só o Ministerio de Sanidade proporciona datos na súa páxina web sobre as negociacións desenvolvidas no Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde.

Un dos posibles controis indirectos ao incumprimento dos acordos por parte dos gobernos autonómicos pode atoparse no impulso á visibilidade das conferencias sectoriais. Se os acordos que se celebren nestes órganos son máis visibles, significa que tamén estarán suxeitos a un maior control por parte dos partidos na oposición no Parlamento autonómico e por parte dos cidadáns. Os partidos na oposición poden proporcionarlles aos cidadáns información sobre os incumprimentos na conferencia sectorial por parte do Executivo autonómico. Maior transparencia informativa pode desembocar en que os representantes autonómicos se sintan máis comprometidos respecto ás decisións tomadas na conferencia sectorial, se o incumprimento dos acordos é penalizado electoralmente polos cidadáns. Un incremento da visibilidade das negociacións e acordos tomados nas conferencias sectoriais contrastaría a preeminencia das relacións entre executivos e contribuiría a unha mellora do rendemento de contas dos políticos e, por tanto, do control democrático dos gobernos.





## BIBLIOGRAFÍA





2001). Informe anual. Madrid, MAP.

(2002). Informe anual. Madrid, MAP.

(2003). Informe anual. Madrid, MAP.

(2002). Informe de las Comunidades Autónomas. Barcelona, Institut de Dret Públic.

(2005). Informe de las Comunidades Autónomas. Barcelona, Institut de Dret Públic.

(2003). Las subvenciones objeto de territorialización en Conferencias Sectoriales durante 2003. Madrid, MAP.

(2006). Informe sobre conflictividad Estado-Comunidades Autónomas. Madrid, MAP.

AJA, E. (2003). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Ensayo.

AJA, E. (2004). "Informe sobre la Conferencia de Presidentes". *Seminario sobre la Conferencia de Presidentes*. Barcelona, Institut de Dret Públic.

AJA, E. and M. J. GARCÍA MORALES (2000). "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas". *Informe Comunidades Autónomas*. Barcelona, Institut de Dret Públic.

AXELROD, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York, Basic Books.

BLOM-HANSEN, J. (1999). "Avoiding the 'joint-decision trap': Lessons from intergovernmental relations in Scandinavia." *European Journal of Political Research* 35 (1): 35-67.

BOLLEYER, N. (2006). "Federal Dynamics un Canada, the United States and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations." *Publius: The Journal of Federalism*: 1-32.

BORZEL, T. (1999). "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain". *Journal of Common Market Studies*, 37 (4): 573-596.

CÁMARA VILLAR, G. (2004). "El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas." *ReDCE* 1: 197-240.

CAMERON, D. y R. SIMEON (2002). "Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism." *Publius: The Journal of Federalism* 32(2).

GARCÍA MORALES, M. J. (2002). "La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico." *Revista de Estudios Autonómicos* 1: 103-124.



- GARCÍA MORALES, M. J. (2005). "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: Regulación y Balance de Funcionamiento." *Revista Vasca de Administración Pública* (72): 37-67.
- GARCÍA MORALES, M. J. (2006). "Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autónomico: Estado de la cuestión y problemas pendientes". *Jornada sobre la "Reforma de la estructura territorial del Estado"*. Aragón, Fundación Manuel Jiménez Abad.
- GRAU i CREUS, M. (2000). Spain: Incomplete Federalism. *Federalism and Political Performance*. U. WACHENDORFER-SCHMIDT. Londres, Routledge: 58-77.
- MOERENHOUT, R. e. P., J. (2005). Intergouvernementale Vereinbarungen und Zusammenarbeitsorgane innerhalb von Föderationen. *Conferencia Internacional sobre o Federalismo*. Parlamento Europeo.
- PETERS, G. (1997). "Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union." *West European Politics* 20(2): 22-36.
- PETERS, G. (1998). "Managing horizontal government: the politics of coordination." *Public Administration* 76: 295-311.
- ROBERGE, I. (2005). "Fighting the Joint-Decision Trap: Canadian Regulation in the Security Industry". Non publicado.
- SCHARPF, F. (1988). "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Administration* 66(3): 239-278.
- SCHARPF, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Colorado, Westview Press.
- TAJADURA, J. (2000). *El principio de cooperación en el Estado Autónomico*. Granada, Editorial Comares.

# ANEXOS



## ANEXO I.a: Os regulamentos das conferencias sectoriais

	Delegación	Periodicidade	Procedemento de decisión	Previsión de órganos de segundo nivel
CARCE	Non	2 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si
CS de Agricultura	Non	3 por semestre	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable. <sup>1</sup>	Si
CS de Pesca	Non	3 por semestre	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable. <sup>1</sup>	Si
CS de Cultura	Si (non di que estea prohibida)	2 por ano	Por consenso dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si
CPFF	Non (só por outros conselleiros e cunha causa xustificada)	2 por ano	Os acordos adoptan a forma de recomendacións, tomados: en 1ª votación, cos dous terzos dos votos dos membros do consello; en 2ª votación, por maioría absoluta dos votos. O Goberno central conta co mesmo número de votos que todas as comunidades autónomas e cidades autonómicas no seu conxunto.	Si
CS de Educación	Si, por outro membro do Consello de Goberno de cada CA	2 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si

	Delegación	Periodicidade	Procedemento de decisión	Previsión de órganos de segundo nivel
Comisión do Consello de Coordinación Universitaria	Si, por un vicerreitor	2 por ano	Por maioría simple. Se hai empate, resolve o voto do presidente.	Si
CS de Transporte	Si, noutro ministro ou conselleiro ou na persoa que teña o cargo de xerarquía inmediatamente inferior	2 por ano	Por maioría absoluta dos membros presentes.	Si
CS de Industria	Non, só excepcionalmente e sendo substituídos por outro conselleiro ou polo secretario de Estado de Industria, no caso do ministro	2 por ano	Por asentimento dos membros e, no seu defecto, polo asentimento de 14 dos seus membros presentes. Os acordos producen efectos a partir da súa adopción, só para aqueles membros que expresaran o seu voto favorable.	Si
CS de Turismo	Si (non di que estea prohibida)	1 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas, sempre que non medie o voto expreso doutros 4. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si
CS de Xogo	Non (só por outros conselleiros e cunha causa xustificada)	1 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas, sempre que non medie o voto expreso doutros 5. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si

1 Moi regulada no que se refire ao procedemento de reunións: das reunións das comisións, poden darse varios procesos: Retirado: o tema non poderá pasar á conferencia sectorial, sen prexuízo de que sexa proposto de novo noutra comisión sectorial. Aprobado: o tema pasará a conferencia sectorial para os efectos da súa aprobación sen debate. Informado: o tema pasará a conferencia sectorial para debate nesta e, no seu caso, decisión.



## ANEXO I.b: Os regulamentos das conferencias sectoriais

Delegación	Periodicidade		Procedemento de decisión	Previsión de órganos de segundo nivel
CS de Ambiente	Si (non di que Medio)	2 por ano (este prohibida)	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas, sempre que non medie o voto expreso doutros 4. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si
CISNS	Non (só por outros conselleiros e cunha causa xustificada)	4 por ano	Recomendacións por consenso	Si
CS de Consumo	Non (só nos casos imprescindibles)	2 por ano	Por consenso	Si
CS do Plan Nacional de Drogas	Non (só excepcionalmente, mediante un representante que acreditará o seu poder por escrito)	2 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si
CS para Asuntos Laborais	Si, noutro membro do Consello de Goberno da CA	2 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si
CS de Asuntos Sociais	Si, noutro membro do Consello de Goberno da CA	3 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si

Delegación	Periodicidad	Procedemento de decisión		Previsión de órganos de segundo nivel
CS da Muller	Si, noutro membro do Consello de Goberno da CA	2 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si
CS de Administración de Xustiza	Non (só excepcionalmente, por aquel cargo que teña atribuída expresamente a súa representación)	2 por ano	Por asentimento dos membros presentes e, no seu defecto, polo voto favorable da Administración do Estado e da maioría das comunidades autónomas. Só produce efectos para aqueles membros que expresasen o seu voto favorable.	Si

FONTE: Elaboración propia, a partir dos *Reglamentos de las conferencias sectoriales. Textos completos*, MAP, 2006.



**ANEXO II.a: Comunidades autónomas que non asistiron ás reunións das conferencias sectoriais en 2002**

Conferencia	COMUNIDADES AUTÓNOMAS		
	N.º asistentes	N.º ausentes	Especificación ausentes
Consello de Política Fiscal e Financeira das Comunidades Autónomas	16	1	País Vasco
	14	3	Cataluña, Com. Foral de Navarra e País Vasco
	14	3	Castela e León, Com. Foral de Navarra e País Vasco
Conferencia Sectorial de Agricultura e Desenvolvemento Rural	11	6	Principado de Asturias, Galicia, Com. de Madrid, Com. Foral de Navarra, Com. Valenciana, País Vasco
	12	5	Andalucía, Com. de Madrid, Rexión de Murcia, Com. Foral de Navarra e Com. Valenciana
	16	1	Com. Foral de Navarra
	14	3	Andalucía, Com. de Madrid e Com. Valenciana
	13	4	Aragón, Rexión de Murcia, Com. Foral de Navarra e País Vasco
	10	7	Illas Baleares, Canarias, Castela-A Mancha, Galicia, Com. Foral de Navarra, Com. Valenciana e País Vasco
Consello Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios	6	11	
	1	16	Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Com. de Madrid, Rexión de Murcia, Com. Foral de Navarra, A Rioxa, Com. Valenciana, País Vasco
	5	12	Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illas Baleares, Canarias, Cantabria, Castela-A Mancha, Castela e León, Cataluña, Galicia, Com. de Madrid, Rexión de Murcia, Com. Foral de Navarra, A Rioxa, Com. Valenciana e País Vasco
	5	12	Andalucía, Illas Baleares, Canarias, Cantabria, Castela-A Mancha, Galicia, Com. de Madrid, Rexión de Murcia, Com. Foral de Navarra, A Rioxa, Com. Valenciana e País Vasco
	6	11	Andalucía, Illas Baleares, Canarias, Cantabria, Castela-A Mancha, Cataluña, Com. de Madrid, Rexión de Murcia, Com. Foral de Navarra, Com. Valenciana e País Vasco

Conferencia	COMUNIDADES AUTÓNOMAS		
	N.º s asistente	N.º ausentes	Especificación ausentes
	6	11	Illas Baleares, Canarias, Cantabria, Castela-A Mancha, Galicia, Com. de Madrid, Rexión de Murcia, Com. Foral de Navarra, A Rioxa, Com. Valenciana e País Vasco
	0	0	Sen datos
	9	8	Illas Baleares, Castela-A Mancha, Com. de Madrid, Rexión de Murcia, Com. Foral de Navarra, A Rioxa, Com. Valenciana e País Vasco
	10	7	Illas Baleares, Canarias, Com. de Madrid, Com. Foral de Navarra, A Rioxa, Com. Valenciana e País Vasco
	0	0	Sen datos
	7	10	Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Castela-A Mancha, Galicia, Com. de Madrid, A Rioxa, Com. Valenciana e País Vasco
Conferencia Sectorial de Turismo	0	0	Non hai acta
Consello de a Coordinación Universitari	15	2	Aragón e Principado de Asturias
	14	3	Estremadura, Com. Valenciana e País Vasco
	16	1	País Vasco
	12	5	Illas Baleares, Castela-A Mancha, A Rioxa, Com. Valenciana e País Vasco
	13	4	Andalucía, Asturias, Com. Valenciana e País Vasco
Conferencia Sectorial do Plan Nacional sobre Drogas	Sen reunións		

FONTE: Las conferencias sectoriales. Informe anual, MAP, 2002.



**ANEXO II.b: CCAA que non asistiron ás reunións das conferencias sectoriais en 2002**

Conferencia	COMUNIDADES AUTÓNOMAS		
	N.º asistentes	N.º ausentes	Especificación ausentes
Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Autónomas	17	0	
	16	1	País Vasco
	16	1	Canarias
	14	3	Cantabria, A Rioxa e País Vasco
Conferencia Sectorial de Asuntos Sociais	16	1	País Vasco
	17	0	
Conferencia Sectorial de Cultura	Sen reunións		
Conferencia Sectorial de Infraestruturas e Ordenación do Territorio	Sen reunións		
Conferencia Sectorial de Industria e Enerxía	Sen reunións		
Conferencia Sectorial de Pesca	7	3	
	10	0	Sen ausentes
	6	4	Asturias, Cataluña, Murcia e Valencia
	9	1	Valencia
Consello Consultivo de Política Pesqueira para Asuntos Comunitarios	5	5	Baleares, Galicia, Murcia, Valencia e País Vasco
	0	0	Sen datos
	3	7	Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Galicia, Valencia e País Vasco
Conferencia Sectorial da Muller	17	0	
	17	0	
Conferencia Sectorial de Comercio Interior	14	3	Baleares, Castela-A Mancha e Navarra
Conferencia Sectorial de Asuntos Laborais	17	0	
	17	0	
	17	0	
	13	4	Murcia, Navarra, A Rioxa e País Vasco
Conferencia Sectorial da Pequena e Mediana Empresa	15	2	Navarra e País Vasco
	12	5	Asturias, Baleares, Cataluña, Navarra e País Vasco
Conferencia Sectorial do Xogo	Sen reunións		
Conferencia Sectorial de Educación	17	0	
	17	0	
	0	0	Non hai acta

Conferencia	COMUNIDADES AUTÓNOMAS		
	N.º asistentes	N.º ausentes	Especificación ausentes
Conferencia Sectorial de Consumo	16	1	Illas Baleares
Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde	16	1	Illas Baleares e Castela e León
	15	2	
	17	0	
Conferencia Sectorial de Vivenda e Urbanismo	17	0	
Conferencia Nacional de Transportes	Sen reunións		
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	14	3	Asturias, Illas Baleares e Estremadura
Conferencia Sectorial en Materia de Administración Pública	8	0	0

FONTE: *Las conferencias sectoriales. Informe anual, MAP, 2002.*



## INTRODUCCIÓN

**(Breve descripción do obxectivo da investigación; preguntar se lle importa que grave a entrevista. “Se nalgún momento quere que o pare, por favor, dígame”).**

Esta é unha investigación sobre os mecanismos de coordinación e cooperación intergubernamental en España. O obxectivo desta investigación é explorar estes mecanismos, o seu funcionamento e os factores que inciden nel.

**(Vago e xeral. Se insiste en saber máis detalles, engadir o seguinte:)**

Os estudosos manteñen distintas opinións sobre o funcionamento dos mecanismos de coordinación e cooperación en España. Consideramos que o seu coñecemento e experiencia na Administración (en concreto, na súa participación na conferencia sectorial como X (posto) durante X período) pode resultarnos de fundamental axuda para dar luz sobre estas discrepancias e na análise do noso obxecto de estudo.

Se é necesario, orientar brevemente o entrevistado sobre a estrutura xeral da entrevista (descritiva, explicativa, prescritiva).

### 1. DESCRICIÓN FUNCIONAMENTO MECANISMOS COORDINACIÓN

- ¿Podería explicarme brevemente cal é a súa **experiencia** na Administración (central/autonómica)? En concreto, ¿cal é o seu **coñecemento** dos órganos de coordinación intergubernamental? ¿Que postos desempeñou neles?\*
- A partir da súa experiencia na Administración, ¿que **valoración xeral** fai dos mecanismos de cooperación e coordinación intergubernamental? ¿De que maneira os definiría e caracterizaría?\*
- ¿Podería falar-me da Conferencia Sectorial....?\*

  - ¿cando se creou?
  - ¿en xeral, como funciona?
  - **¿con que frecuencia se convoca, quen participa?**

- ¿Pode describir-me con tanto detalle como sexa posible a dinámica de negociación na que se desenvolveu a Conferencia Sectorial ...? (os aspectos que se queren analizar organízanse segundo os seguintes apartados):

### **Posición dos actores na conferencia sectorial**

- 1/ ¿Cal foi a posición da súa comunidade autónoma (en caso de ser un representante dunha comunidade autónoma)/ministerio (en caso de ser un representante estatal) nas negociacións da Conferencia Sectorial...? ¿Con que frecuencia asistiu a súa comunidade autónoma á CS/con que frecuencia o seu ministerio convocou a CS? ¿Como valora a participación da súa comunidade autónoma/do seu ministerio na CS?
- 2/ Administración central: ¿Podería describir cal foi a posición do Goberno central nesas negociacións? ¿Como reacciona ante as demandas das rexións? ¿Promove o Goberno central a participación de todas as comunidades autónomas? ¿Axudou a dirimir conflitos entre comunidades autónomas ou ministerios?
- 3/ Comunidades autónomas: ¿Recorda se hai heteroxeneidade nas propostas dos representantes autonómicos? ¿Participan todas na conferencia sectorial ou hai faltas de asistencia? ¿Existe algunha comunidade autónoma que liderara o proceso de negociacións na Conferencia Sectorial...? ¿Foi algunha comunidade especialmente belixerante? ¿Existen acordos entre comunidades autónomas previos ás reunións?

### **Contidos da conferencia sectorial**

- 4/ ¿Por que se convocan as conferencias sectoriais? ¿Que temas se tratan nelas habitualmente?
- 5/ ¿Repártense fondos (transferencias) na conferencia sectorial?
- 6/ ¿Que tipo de disposicións se toman na conferencia sectorial? ¿Que tipo de elaboración normativa se discute?

### **Tipos de cooperación dentro da conferencia sectorial**

- 7/ ¿Que tipo de cooperación/conflicto predominou, a horizontal (entre comunidades autónomas) ou a vertical?
- 8/ ¿Que papel xogan as relacións bilaterais en todo o proceso de negociación? ¿Prodúcense acordos bilaterais antes e/ou despois do acordo xeral da conferencia?
- 9/ ¿Ata que punto serviron as reunións ou encontros de carácter informal para tomar decisións ou resolver desacordos? (pausas café, comidas, chamadas, etc.).

### **Variabilidade dentro das conferencias sectoriais**

- 10/ ¿Recorda se existen materias específicas dentro da Conferencia nas que a coordinación e cooperación foi particularmente fácil ou especialmente complicada? ¿Cales e por que?
- 11/ ¿Podería describir algunha negociación que recorde de especial dificultade para o Goberno central chegar a un acordo? ¿Ou algunha outra na que fora particularmente sinxelo acadar un acordo?

¿Podería dicirme se se produciron cambios ao longo do tempo respecto ao funcionamento da conferencia sectorial?\*

¿Coñece o funcionamento doutras conferencias sectoriais? ¿Que similitudes ou diferenzas percibe respecto ás dinámicas de negociación na Conferencia Sectorial de...?\*



¿Coñece outros mecanismos de coordinación e cooperación informal horizontal (entre comunidades autónomas) e vertical (Goberno central-comunidades autónomas)? ¿Cal é a súa valoración destes mecanismos?

¿Tivo coñecemento dos traballos preparatorios e do desenvolvemento das conferencias de presidentes? ¿Que valoración fai das conferencias de presidentes?

## 2. FACTORES EXPLICATIVOS DO FUNCIONAMENTO DOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN

- Existe, como acaba de describir, variabilidade nos niveis de coordinación e cooperación intergubernamental (ás veces funciona/ás veces non). ¿Podería identificar cales son os principais factores que explican que nalgúns casos funcione e noutros non?
- En concreto, podería describir de forma breve cal é:
  - o factor que vostede considera máis importante para explicar as dificultades da cooperación intergubernamental
  - o factor que vostede considera máis importante para explicar o éxito da cooperación intergubernamental
- ¿Ata que punto cre que eses factores explican o funcionamento da coordinación e cooperación na Conferencia Sectorial...?\*
- Podemos diferenciar os factores explicativos da cooperación e coordinación intergubernamental entre: factores relacionados co deseño dos mecanismos de coordinación (regulamento, impacto dos acordos das conferencias sobre as decisións), factores políticos e factores relacionados coa materia que se negocia na Conferencia Sectorial... ¿Como valora o impacto de cada un deles? (A continuación detállanse cada un destes factores)
  - **Deseño institucional:** ¿Cre que as normas que regulan o funcionamento e composición da conferencia sectorial favorecen ou dificultan a cooperación nese mecanismo? (Normas: procedemento de convocatoria, estrutura [presenza ou ausencia de órganos de segunda orde de carácter técnico])
  - **Factores políticos:**
    - ¿Como valoraría a influencia da política no funcionamento dos mecanismos de cooperación e coordinación? En concreto, ¿pensa que tivo un efecto positivo ou negativo?
    - Partidos políticos:
      - ¿Cal foi o papel dos partidos políticos nas dinámicas da negociación nas conferencias sectoriais?\*
      - En concreto, ¿os partidos de ámbito estatal contribuíron de maneira positiva ou negativa a xerar cooperación e coordinación intergubernamental?
      - ¿Que predomina entre as comunidades autónomas gobernadas por estes partidos, a súa lealdade partidista ou os seus intereses territoriais?

¿Producíronse cambios ao longo do tempo no papel dos partidos políticos na coordinación intergubernamental?

- **Factores relacionados coa materia:** ¿Cre que a cooperación é maior nunhas materias que noutras? ¿De que depende que se produzan esas diferenzas entre materias?

### 3. ANÁLISE PRESCRITIVA

- ¿Que cambios cre vostede que se poderían introducir no sistema para mellorar os mecanismos de coordinación e cooperación intergubernamental no Estado autonómico?
- Atendendo ao efecto dos factores de deseño institucional, ¿que modificacións propoñería para incentivar a cooperación? ¿Como cre que podería reducirse o impacto negativo dos factores políticos?



#### ANEXO IV: Listaxe de códigos empregados na análise e definición

F0 CISNS	Referencias ao Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde
F0 Conferencia de Presidentes	Referencias á Conferencia de Presidentes
F0 Conferencia sectorial	Referencias xerais á conferencia sectorial á que pertence o entrevistado
F0 Conferencia sectorial importante	Importancia atribuída a unha conferencia sectorial, independentemente do motivo aludido polo entrevistado
F0 Conferencia sectorial pouco importante	Pouca importancia atribuída a unha conferencia sectorial, independentemente do motivo aludido polo entrevistado
F0 Consello consultivo	Referencias ao Consello Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios
F0 CS Agricultura	Referencias á Conferencia Sectorial de Agricultura
F0 CS Medio Ambiente	Referencias á Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
F0 Outras conferencias sectoriais	Referencias a outras conferencias sectoriais que mencione o entrevistado, diferentes daquela sobre a que se lle pregunta extensamente
F0 Outros mecanismos de cooperación	Referencias concretas a outros mecanismos de cooperación intergubernamental, como as comisións mixtas, os convenios, etc., tanto de tipo formal como informal
F0 Outros mecanismos de coordinación	Referencias concretas a outros mecanismos de coordinación intergubernamental, tanto de tipo formal como informal
F1 Información + Consulta	Información proporcionada ás comunidades autónomas nas conferencias sectoriais por parte do Goberno central ou ao intercambio de información entre comunidades autónomas. Tamén, función de órgano consultivo da conferencia sectorial, naquelas materias obrigatorias por lei ou naquelas que decide o Goberno central
F1 Normativo comunitario	Debate da normativa comunitaria no seo das conferencias sectoriais, tanto para a lexislación como para aplicación de normativa europea (ás veces vinculado tamén á repartición dos fondos europeos)
F1 Normativo estatal	Debate de normas estatais dentro das conferencias sectoriais
F1 Participación orientada á decisión	Participación e negociación nas conferencias sectoriais que teñen como fin último a toma de decisións
F1 Repartición de fondos	Existencia de asignación de fondos nas conferencias sectoriais. Tamén territorialización de subvencións
F2 Institucionalización	Formalización dos elementos que forman parte da estrutura, organización, proceso ou participación nas conferencias sectoriais. Os entrevistados empregan o termo "institucionalización" de forma moi laxa e polisémica, facendo referencia a elementos moi diferentes da configuración das conferencias sectoriais. Son os que se asocian a este código, a menos que aludan ao regulamento, á transparencia informativa ou á asunción de prácticas no seo da conferencia sectorial sen regulalas ou formalizas (é dicir, informalmente). Estes aparecen asociados aos seguintes códigos

F2 Institucionalización: informal	Referencias a dinámicas de traballo, periodicidade das reunións, etc., establecidas de común acordo entre os participantes das conferencias sectoriais, sen que haxa un regulamento que obrigue os membros
F2 Institucionalización: regulamento/lei	Regulamento da conferencia sectorial ou dun aspecto determinado desta
F2 Institucionalización: transparencia informativa	Sistema de información transparente (estatístico, por exemplo) entre Goberno central e comunidades autónomas, e entre comunidades autónomas
F2 Órganos de primeiro nivel	Órganos das conferencias sectoriais compostos polos conselleiros das distintas comunidades autónomas e polo ministro e o seu equipo
F2 Órganos de segundo nivel	Órganos das conferencias sectoriais compostos polos directores xerais das distintas comunidades autónomas, secretarios (secretarios de Estado, normalmente) ou outros cargos de rango inferior ao de ministro e conselleiro
F2 Procedemento de decisión e aplicación de acordos	Mecanismo de toma de decisións (por consenso) dos plenos das conferencias sectoriais e natureza dos acordos (non vinculantes)
F2 Regulación cooperación CE	Referencias á regulación das relacións horizontais na Constitución española
F3 Participación de actores do sector/corporativismo	Referencias á participación de actores do sector no Pleno das conferencias sectoriais
F3 Relacións bilaterais	Negociacións entre unha comunidade autónoma e o Goberno central
F3 Relacións formais	Relacións intergubernamentais de carácter formal, é dicir, nos mecanismos establecidos para negociar entre Goberno central e comunidades autónomas
F3 Relacións horizontais	Negociacións entre comunidades autónomas
F3 Relacións informais	Relacións intergubernamentais de carácter informal, é dicir, fóra das canles establecidas para levar a cabo este tipo de relacións
F3 Relacións multilaterais	Negociacións entre Goberno central e todas as comunidades autónomas
F3 Relacións verticais	Negociacións entre Goberno central e todas ou algunhas comunidades autónomas
F3 Reunións previas	Reunións entre os actores das conferencias sectoriais antes da celebración dos plenos
F3.0 Proceso-negociación	Todas as referencias xerais ao proceso de negociación nas conferencias sectoriais
F3.1 Aliñación partidista	As comunidades autónomas están gobernadas por partidos estatais e os seus representantes asumen as posturas defendidas por eses partidos
F3.1.1 Competición interpartidista	As comunidades autónomas gobernadas por partidos estatais defenden as posturas destes partidos nas conferencias sectoriais, como se estivesen no Congreso dos Deputados, o que dá lugar á confrontación entre os representantes dos dous grandes partidos. As negociacións xa non son entre Goberno central e cada unha das comunidades autónomas, senón entre comunidades autónomas do PP e comunidades autónomas do PSOE



F3.1.2 Disciplina de partido	O partido estatal é capaz de controlar que as comunidades autónomas nas que goberna respondan aos seus intereses nas conferencias sectoriais e defendan as posturas que máis conveñen aos intereses do seu partido, aínda que contraveñan os intereses das comunidades autónomas
F3.1.3 Relación de forzas	Referencias á relación existente entre Goberno central e unha ou máis comunidades autónomas, na que un dos actores posúe primacía sobre o resto
F3.2 Interese territorial	Os representantes das comunidades autónomas participan nas negociacións unicamente como defensoras dos seus territorios, sen ter en conta os intereses de partidos estatais (no caso de estaren gobernadas por PP ou PSOE, pero tamén as que están gobernadas por partidos nacionalistas ou rexionalistas)
F3.3.1 Confrontación/conflicto	Existencia de conflito entre actores durante as negociacións
F3.3.2 Sen confrontación/consenso	Non existencia de confrontación entre actores durante as negociacións. Existencia de consenso
F3.4 Coordinación	Exercicio de coordinación por parte do Goberno central (capacidade de establecer procedementos/formas de actuación homoxéneos para todas as comunidades autónomas). Este termo é confuso nalgunhas ocasións para os entrevistados, en tanto que o utilizan para referirse a elementos de diferente natureza. Porén, asumimos que falan da coordinación cando utilizan este termo ou cando, aínda sen nomealo, fan referencia ao deber de homoxeneización do Goberno central
F3.5 Voz-participación	Oportunidades proporcionadas ás comunidades autónomas de participar no proceso de negociación, tanto para ser informadas a este respecto como para introducir as súas demandas no proceso de decisión. Pode darse dentro das conferencias sectoriais ou noutros mecanismos de cooperación
F3.6 Lexitimación	Utilización das conferencias sectoriais por parte do Goberno central ou das comunidades autónomas para lexitimar as súas decisións políticas fronte á opinión pública ou a outros partidos políticos
F3.7 Capacidade de influencia no Goberno central das comunidades autónomas	Capacidade dunha ou máis comunidades autónomas de influír no proceso de decisión e facer que o Goberno central cambie ou adapte as súas propostas en función das súas demandas
F3.8 Capacidade de negociación do Goberno central	Capacidade do Goberno central de impoñer as súas decisións sobre as comunidades autónomas
F3.9 Efectos de descentralización	Referencias a calquera dos aspectos nos que resulta a descentralización: máis competencias das comunidades autónomas, partidos políticos máis federalizados, etc.
F3.9.1 Difusión	Transferencia de información e coñecemento duns actores a outros (tanto entre comunidades autónomas como entre Goberno central e comunidades autónomas)

F3.9.2 Innovación	Prácticas innovadoras froito da transferencia de información e coñecemento duns actores a outros nas conferencias sectoriais
F4 Resultados: acordos	Existencia de acordos froito das negociacións nas conferencias sectoriais
F4 Resultados: non acordos	Non existencia de acordos froito das negociacións nas conferencias sectoriais
F5.1.1 CA/CCAA	Referencias ás comunidades autónomas
F5.1.2 CA/CCAA importante/s	Referencias a comunidades autónomas que son actores importantes dentro do proceso de negociación da CS (se mencionan máis dunha)
F5.1.3 CA/CCAA líder	Referencias a unha CA que lidera o proceso das negociacións na CS (só se se menciona unha)
F5.1.4 CA/CCAA conflictiva/s	Referencias a unha ou máis comunidades autónomas que entran en conflito co Goberno central ou coas demais comunidades autónomas
F5.1.5 CA/CCAA absentista/s	Referencias a comunidades autónomas que non asisten con regularidade á CS cando a convoca o ministro
F5.1.6 CCAA heteroxeneidade	Referencias á heteroxeneidade entre comunidades autónomas, debido ás diferenzas económicas existentes entre elas
F5.1.7 CCAA heteroxeneidade competencias	Referencias á heteroxeneidade entre comunidades autónomas, debido ao seu diferente acceso á autonomía e en canto ao diferente sistema de financiamento (comunidades autónomas de vía rápida/comunidades autónomas de vía lenta; comunidades autónomas de réxime común/comunidades autónomas de réxime foral)
F5.1.8 CCAA heteroxeneidade financiamento	Diferenzas no réxime financeiro das comunidades autónomas
F5.2 Goberno central	Todas as referencias ao Goberno central
F5.3 Senado	Comentarios sobre a cámara alta de representación
F5.4.1 Actor principal	Referencias a un actor que é o principal na CS
F5.4.2 Perfil técnico conselleiro/ministro	Referencias ao perfil técnico dos actores participantes nas conferencias sectoriais
F5.4.3 Personalidade ministro/conselleiro	Referencias á personalidade do ministro ou do conselleiro
F5.4.4 Capacidade Administración	Referencias á capacidade da Administración para adaptarse ás necesidades da cooperación (mobilidade do funcionariado, existen dinámicas de cooperación, proporciona información, etc.). Capacidade dos ministros ou conselleiros para adaptarse ao traballo que implican as CS
F5.5.1 Non interese en chegar a acordos	Referencias á falla de interese en chegar a acordos dun ou máis actores
F5.5.2 Interese en chegar a acordos	Referencias ao interese en chegar a acordos dun ou máis actores
F5.5.3 Non interese en participar	Referencias á falla de interese en participar na CS dun ou máis actores



F5.5.4 Interese en participar	Referencias ao interese en participar na CS dun ou máis actores
F5.5.5 Intereses heteroxéneos	Referencias a intereses heteroxéneos entre os actores (as cuestións sobre as que manifestan as súas posturas son diferentes)
F5.5.6 Intereses homoxéneos	Referencias a intereses homoxéneos entre os actores (teñen posturas ou ideas semellantes sobre a cuestión que non teñen que traducirse en propostas homoxéneas, senón só en posturas similares)
F6 Distribución de competencias	Referencias a unha determinada distribución de competencias
F6 Financiamento autonómico	Referencias xerais ao financiamento autonómico
F6 Materia	Exemplos de materias tratadas na conferencia sectorial (e que non poden ser asociadas aos códigos [Materia: territorial-sectorial], [Materia: técnica], [Materia: política] ou [Materia: problema-necesidade])
F6 Materia: política	Exemplos de materias de carácter político (ben porque precisa fixar criterios políticos para o seu desenvolvemento posterior ou ben porque está moi ideoloxizada, debido a intereses partidistas)
F6 Materia: problema-necesidade	Exemplos de materias problemáticas para todas ou parte das comunidades autónomas que precisan ser solucionadas con urxencia (por exemplo, unha enfermidade que está afectando a parte da poboación, un desastre natural, etc.)
F6 Materia: técnica	Exemplos de materias cun alto contido técnico
F6 Materia: territorial-sectorial	Exemplos de materias relacionadas coas características territoriais das comunidades autónomas, que afectan en maior medida a un grupo de comunidades autónomas
F7.1 Conxuntura política	Aspectos conxunturais da política: eleccións, cambio de goberno, etc.
F7.2 Vontade política	Referencias á existencia de vontade entre os actores políticos para promover a cooperación
F7.3 Salvagarda autonomía	Referencias aos intentos dos actores de protexer a súa autonomía de decisión fronte ao resto dos actores (comunidades autónomas fronte ao Goberno central/Goberno central fronte ás comunidades autónomas)
F7.4 Interese electoral	Referencias ás actuacións dos políticos motivadas por intereses electorais
F7.5 Cultura política	Referencias aos elementos propios da cultura política
F7.6 Estabilidade nos postos dos ministros/conselleiros	Estabilidade nos postos dos participantes nas conferencias sectoriais, independentemente da conxuntura política
F7.7 Políticos curtopracistas	Intereses curtopracistas dos actores políticos nas negociacións das conferencias sectoriais
F7.8.1 Partidos políticos	Referencias a un ou máis partidos políticos
F7.8.2 Partidos estatais	Referencias a un ou máis partidos de alcance nacional (que compiten en máis dunha CA)

F7.8.3 Partidos nacionalistas/rexionalistas	Referencias a partidos de carácter nacionalista ou rexionalista
F8.0 Primeira valoración	<p>Valoración primeira do entrevistado sobre o funcionamento dos mecanismos de coordinación e cooperación. Responde á primeira pregunta do cuestionario (véxase anexo II.b), que pide a valoración de toda a cooperación existente. As respostas son variables, xa que algúns dos entrevistados unicamente valoran a conferencia sectorial da que formaron parte, mentres que outros valoran todos os mecanismos de cooperación (entendemos que todas as conferencias sectoriais).</p> <p>Pode referirse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ao seu funcionamento: valoración sobre como funcionan os mecanismos de cooperación</li> <li>– Á súa existencia: valoración sobre o feito de que existan eses mecanismos de cooperación</li> </ul>
F8.1.1 Negativo	Valoracións negativas
F8.1.2 Positivo	Valoracións positivas
F8.1.3. Ambivalente	Valoracións ambivalentes (positivas e negativas)
F8.2.1 Dificulta	Nexo causal negativo
F8.2.2. Promove	Nexo causal positivo
F8.2.3 Afecta	Nexo causal neutro
F8.2.3 Non afecta	Inexistencia de causalidade
F8.4.1 Existencia	Referencias á existencia dun elemento
F8.4.2 Non existencia	Referencias á non existencia dun elemento
F8.5 Funcionamento	Referencias ao funcionamento das conferencias sectoriais
F8.6.1 Variación tempo	Referencias á variación no tempo dalgún elemento
F8.6.2 Sen variación no tempo	Referencias á non variación no tempo dalgún elemento
F8.7 Experiencia autonómica	Exemplos dos entrevistados sobre as súas propias experiencias nas conferencias sectoriais
F8.8 Predominio/carácter principal	Predominio dunha característica sobre as demais
F8.9 Valoración prescritiva	Valoracións normativas ou prescritivas



## **ANEXO V: Os órganos de segundo nivel nas conferencias sectoriais**

---

### **CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA**

---

CONSELLO CONSULTIVO DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA ASUNTOS COMUNITARIOS (igual composición que a conferencia sectorial)

COMISIÓN SECTORIAL DE AGRICULTURA E DESENVOLVEMENTO RURAL

REUNIÓNS DE DIRECTORES XERAIS DE AGRICULTURA

REUNIÓNS DE DIRECTORES XERAIS DE GANDARÍA

REUNIÓNS DE DIRECTORES XERAIS DE DESENVOLVEMENTO RURAL

COMISION SECTORIAL COORDINACIÓN ORGANISMOS PAGADORES

---

### **CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN**

---

COMISIÓN XERAL DE EDUCACIÓN

COMISIÓN DE PERSOAL

COMISIÓN DE ESTATÍSTICA EDUCATIVA

COMISIÓN DE PROGRAMAS INTERNACIONAIS

COMISIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL

COMISIÓN DE ORDENACIÓN ACADÉMICA

COMISIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS

---

### **CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE**

---

COMISIÓN DE DIRECTORES XERAIS RESPONSABLES DA XESTIÓN DA AUGA

REUNIÓN DE DIRECTORES XERAIS DE CALIDADE E AVALIACIÓN AMBIENTAL

COMISIÓN NACIONAL DE CONSERVACIÓN DA NATUREZA

COMITÉ DE LOITA CONTRA OS INCENDIOS FORESTAIS (CLIF)

COMISIÓN DE ASUNTOS EUROPEOS

---

### **CONSELLO INTERTERRITORIAL DO SISTEMA NACIONAL DE SAÚDE**

---

COMISIÓN DELEGADA

COMISIÓN DE SAÚDE PÚBLICA

COMISIÓN DE TRANSPLANTES E MEDICINA REXENERATIVA

COMISIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA DO SNS

COMISIÓN DE PRESTACIÓNS, ASEGURAMENTO E FINANCIAMENTO

COMITÉ DE DESIGNACIÓN DE CENTROS, SERVIZOS E UNIDADES DE REFERENCIA DO SISTEMA NACIONAL DE SAÚDE

COMISIÓN PERMANENTE DE FARMACIA

COMISIÓN DE SEGUIMENTO DO FONDO DE COHESIÓN SANITARIA

COMISIÓN CONTRA A VIOLENCIA DE XÉNERO

COMISIÓN DE COORDINACIÓN DA INSPECCIÓN DO SNS

COMISIÓN PARA ASUNTOS RELACIONADOS COS CONSELLOS EUROPEOS

**ANEXO VI: As materias tratadas nas conferencias sectoriais (2001-2007)**

Tipo materia		Conferencia sectorial															
		CS Agricultura				CISNS				CS Educación				CS Medio Ambiente			
		Non asociado a fondos		Asociado a fondos		Non asociado a fondos		Asociado a fondos		Non asociado a fondos		Asociado a fondos		Non asociado a fondos		Asociado a fondos	
		N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2
Sistema de información	Sector	4	2	0	0	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	2.º nivel <sup>3</sup>	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Designacións	Sector	8	7	0	0	7	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	UE	0	0	0	0	3	3	0	0	1	1	0	0	1	1	0	
	2.º nivel <sup>3</sup>	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Técnica	Sector	4	2	12	12	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Programas/Plans	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	
	2.º nivel <sup>3</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Norma estatal	Sector	15	0	0	0	34	0	0	0	6	0	0	0	32	0	0	
	2.º nivel <sup>3</sup>	1	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Agrupacións	Sector	0	0	13	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	UE	1	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sector	Sector	41	4	55	55	63	7	5	4	3	0	0	0	14	2	3	
	UE	17	2	28	28	3	0	0	0	1	0	0	0	9	0	3	
	Programas/Plans	9	1	23	23	4	1	7	7	1	1	0	0	7	0	2	
	2.º nivel <sup>3</sup>	5	4	0	0	23	4	0	0	1	1	0	0	2	2	0	
Criterios de repartición	Sector	6	3	3	3	0	0	1	0	0	0	2	2	0	0	0	
	UE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	2.º nivel <sup>3</sup>	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	



Tipo materia	Conferencia sectorial															
	CS Agricultura				CISNS				CS Educación				CS Medio Ambiente			
	Non asociado a fondos	Asociado a fondos	Non asociado a fondos	Asociado a fondos	Non asociado a fondos	Asociado a fondos	Non asociado a fondos	Asociado a fondos	Non asociado a fondos	Asociado a fondos	Non asociado a fondos	Asociado a fondos	Non asociado a fondos	Asociado a fondos		
	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2	N1	AC2
Sancións/ Control	Sector															
	11	0	5	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Problemas/ Solucións	UE															
	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Problemas/ Solucións	Programas/Plans															
	8	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Problemas/ Solucións	Sector															
	14	2	40	36	5	3	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0
Problemas/ Solucións	Programas/Plans															
	3	0	11	11	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Problemas/ Solucións	2.º nivel <sup>B</sup>															
	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0





ISBN: 978-84-453-4813-0



9 788445 348130



**XUNTA DE GALICIA**  
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E  
XUSTIZA



Escola Galega de  
Administración  
Pública