

B) Organos de colaboración

La mayor parte de los órganos mixtos de colaboración entre el Estado y las CCAA creados en 1992 tiene su origen en un convenio y se configuran como órganos de encuentro permanente entre las partes firmantes a fin de resolver los problemas que puedan surgir durante su vigencia. Prácticamente no hay convenio que no prevea, en efecto, la creación de una comisión mixta de seguimiento. Este es, por lo demás, el método que habitualmente se emplea para dar cauce a la resolución de los litigios que puedan surgir con ocasión de los convenios suscritos, relativos tanto a su interpretación como también al cumplimiento de las obligaciones y compromisos que contienen. En todos estos casos, sin embargo, lo realmente relevante es la relación convencional subyacente, sin la cual los órganos mixtos previstos carecen de sentido. Pero ello no es obstáculo para que deba llamarse la atención sobre la enorme proliferación de este tipo de órganos (más de un centenar de nueva creación en el presente año), que, en algunas ocasiones, llegan a asumir también ciertas funciones ejecutivas o de gestión, por atribución del convenio que les sirve de base. Todo ello da lugar a la creación de una muy espesa y compleja red de relaciones orgánicas, bastante opaca, que impide o al menos dificulta la necesaria transparencia con la que deben operar las diversas Administraciones y provoca un cierto desleimiento de las responsabilidades que incumben a cada parte. Estas circunstancias hacen pensar, si se confirma finalmente la tendencia a la consolidación de las Conferencias sectoriales como órganos permanentes y generales de encuentro entre el Estado y las CCAA al máximo nivel, en la conveniencia de replantear esta fórmula de creación singular y particularizada de órganos mixtos, reconduciéndolos (ellos mismos o incluso las funciones que ejercen) hacia los órganos generales de mayor nivel político y administrativo, a los que en todo caso, cuando su existencia se considere apropiada, podrían vincularse.

Durante 1992 se han creado igualmente algunos órganos mixtos de colaboración entre el Estado y las CCAA mediante normas estatales, con carácter deliberante y consultivo en general, pero en ocasiones también con funciones directas de gestión. Así, p.ej., entre los más significativos pueden citarse, con funciones consultivas, la Comisión Nacional para el Uso Racional de los Medicamentos, la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos, la Comisión para la Competitividad Industrial, el Consejo de Coordinación para la Seguridad Industrial, el Comité Consultivo del Sistema Nacional de la Salud (que se integra en el Consejo Interterritorial), las Comisiones de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en las CCAA, y la Comisión General para la Vivienda y la Edificación (cuya misión, que merece ser puesta especialmente de relieve, es la de propiciar la coordinación de la revisión de la normativa vigente en materia de suelo y vivienda). Con funciones de gestión, pueden citarse las Comisiones Permanentes integradas en las Juntas de Gobierno de las Confederaciones

Hidrográficas (con la misión de velar por el uso riguroso del agua, ante la situación de sequía en algunas CCAA) y la Comisión del Fondo de Ayuda de Cultura, que administra dicho Fondo, creado por la Ley de reforma de la legislación de propiedad intelectual. A otro nivel, es de destacar el Consejo de Administración de la Universidad de La Rioja, la Junta Rectora de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja y la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes.

Aún cuando no se trate propiamente de órganos mixtos, en sentido estricto, resulta de interés reseñar este año la creación de una serie de órganos (la Junta Superior de Archivos, la Junta Superior de Monumentos y Conjuntos Históricos, la Junta Superior de Excavaciones y Exploraciones Arqueológicas y la Junta Superior de Etnología), todos ellos en el seno del Ministerio de Cultura, a los que se atribuyen funciones consultivas y a los que las CCAA pueden solicitar igualmente informes y asesoramiento, en general. Así, se posibilita que las CCAA puedan disponer de unos servicios que de otro modo difícilmente estarían en condiciones de crear por sí mismas, y que, en todo caso, resultarían claramente ineficientes, dada la gran especialización técnica que los mismos requieren y la previsiblemente escasa utilización que de los mismos se haga. De esta forma, e incluso en el supuesto de que pudieran crear unas estructuras de asesoramiento de índole parecida, este mecanismo de auxilio y asistencia evita la duplicación burocrática y administrativa.

Pero en materia de colaboración mediante órganos lo más significativo en 1992 es, sin duda, el impulso que han recibido las Conferencias sectoriales. Los Acuerdos Autonómicos de febrero, en efecto, consideran las Conferencias como el medio habitual para canalizar la colaboración, en general, entre el Estado y las CCAA, a efectos de conseguir una adecuada articulación entre las actuaciones de las diversas instancias. En este sentido, se dice explícitamente que las Conferencias deben «constituirse en órganos efectivos de trabajo, con contenido y vida propia. Para ello será preciso dotarlas de una estructura, principios y mecanismos de funcionamiento que garanticen la participación, la adopción de acuerdos y su cumplimiento».

Un primer reflejo de esta voluntad es la institucionalización que reciben en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, aunque, como se verá en el tema monográfico que se desarrolla en la segunda parte de este Informe, pocas son las innovaciones normativas que se producen en relación a su previsión anterior, contenida en la Ley del Proceso Autonómico, que era ya escasa y claramente insuficiente.

Dado que la creación y el funcionamiento de las Conferencias sectoriales se remite fundamentalmente a la decisión conjunta de las partes, mucha mayor importancia práctica puede tener el conjunto de previsiones que se contienen en los propios Acuerdos, en los que se hace balance de los órganos ya existentes, indicando las mejoras a introducir en su funcionamiento, así

como de los sectores donde, no existiendo aún Conferencia, sería conveniente su creación. Respecto de las ya creadas (Agricultura, Asuntos Sociales, Consumo, Educación, Protección Civil, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Plan Nacional sobre la Droga, Sanidad, Turismo y Vivienda) se tiende sobre todo a reforzar su funcionamiento como órganos de coordinación y de participación recíproca en la toma de decisiones, aunque las concretas medidas que deban ser adoptadas en tal sentido difieren sustancialmente unas de otras, dada la gran diversidad de situaciones en las que se encuentran. Por otro lado, respecto de los sectores donde no existen aún, se considera conveniente proceder a su creación en los ámbitos de Cultura —ya constituida—, Industria, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Pesca y Trabajo.

C) Procedimientos mixtos y otras previsiones contenidas en la legislación estatal

La legislación sectorial del Estado tiende a incorporar previsiones cada vez más amplias sobre las relaciones interadministrativas que deben producirse entre el Estado y las CCAA en el sector correspondiente, contemplando instrumentos y piezas diversas que pretenden articular adecuadamente las diversas actuaciones públicas que se proyectan sobre el mismo. Cada vez más, los distintos instrumentos y técnicas utilizables (convenios, órganos mixtos, métodos de planificación conjunta, procedimientos participados y bifásicos, cofinanciación) se engarzan en un mecanismo global de relación, que conforma un determinado modelo de relaciones interadministrativas, propio y específico del sector. No existe aún un modelo global y unitariamente diseñado que, con la debida flexibilidad, pueda ser aplicado en general a todos los sectores (o, al menos, a aquéllos que comparten un mismo régimen competencial o unas características comunes), sino que puede decirse que cada sector va construyendo su propio modelo de relaciones, con una cierta desconexión con los restantes, aunque también hay que constatar que existe una natural proximidad entre los respectivos diseños.

En este sentido, pueden citarse este año a modo de ejemplo las previsiones que se contienen en tres normas de gran alcance: el RD 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias; el RD 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda para el Plan 1991-1995 (incluidos en el presente Informe en la medida que su publicación oficial se produjo ya en 1992); y el RD 1112/1992, de 18 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Reglamento General de desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre, modificación que trae causa de las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991,

de 17 de octubre. En los dos primeros casos se emplean combinadamente técnicas convencionales y procedimientos mixtos o bifásicos para lograr una actuación conjunta y concertada del Estado y de las CCAA, en el marco de una programación estatal, y aún comunitaria (en el primer supuesto), articulando la acción de ambas instancias mediante métodos de planificación mixta. En el tercero, prima en cambio el elemento de la coordinación, que se expresa fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, mediante la técnica de los procedimientos participados, en los que la instancia que puede resultar afectada por la actuación de otra debe ser oída por ésta, con efectos diversos.

Los procedimientos mixtos son profusamente utilizados cuando se trata especialmente de actuaciones de fomento en ejecución de políticas de las Comunidades Europeas, particularmente en materia agrícola y ganadera. En estos casos, que se encuentran reseñados en la tercera parte del Informe, es común atribuir la presentación y tramitación de las solicitudes a las CCAA, mientras que el Estado se reserva su resolución. El control de las ayudas concedidas, a su vez, vuelve a corresponder a las CCAA, aunque con la intervención coordinadora del Estado, establecida en algunos casos mediante convenio, como se ha visto más arriba.

Son numerosas igualmente las normas estatales que remiten ciertas actuaciones al acuerdo posterior con las CCAA, mediante convenio. Así, destacan las previstas en la Ley de Presupuestos para 1993 en materia de territorialización de subvenciones, en gran parte como consecuencia de la STC 13/1992. En este sentido pueden citarse también, entre otras, algunas relativas a parques naturales, centros de profesores, organizaciones de productores agrícolas y medidas urgentes contra la sequía.

Finalmente, hay que remarcar en este año la concertación producida en el desarrollo reglamentario de la LOGSE. No sólo se han establecido consultas previas para dictar algunos de los principales reglamentos de aplicación y desarrollo de la nueva ordenación del sistema educativo, lo cual tiene una gran significación política, sino que los propios reglamentos contienen numerosas previsiones de actuaciones concertadas entre el Estado y las CCAA (mediante convenios, informes, consultas y acciones conjuntas), que deben redundar en una pacífica y más eficaz renovación del sistema educativo que prevé la nueva Ley Orgánica.