

durante el pasado año no fueron publicados. Muchos de estos convenios son los que han sido objeto de publicación en los Boletines Oficiales del Estado correspondientes a 1991, de modo que quizá sea este considerable retraso el que haya impedido que no recibieran publicidad todos los convenios correspondientes a este ejercicio.

De lo hasta ahora señalado es fácil advertir que en nuestro sistema la importancia de los convenios se subraya al constatar el considerable volumen de dinero que a través de los mismos se está comprometiendo. Cada vez más convenios se afianzan como instrumentos de financiación y buena parte de ellos prevén subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas. No pasa desapercibido el peligro que puede comportar una «territorialización» de la gestión de la actividad subvencional como forma de intervención del Estado más allá de su ámbito competencial.

Finalmente, es preciso advertir que no ha aparecido publicado convenio alguno entre Comunidades Autónomas. Un año más sigue desconociéndose en nuestro país la potencialidad de este instrumento que permitiría a las Comunidades abordar y resolver problemas de común interés sin necesidad de apelar a la intervención del Estado. La falta de una sólida relación de cooperación horizontal –al menos institucionalizada por vía convencional– impide también el desarrollo de relaciones cooperativas verticales (Estado-CCAA) de mayor dimensión multilateral o sectorial.

B) Organos mixtos

En 1991 no ha cesado el imparable crecimiento de los órganos de colaboración entre la Administración del Estado y las autonómicas. Durante el presente año se han previsto unos ciento setenta órganos mixtos lo que supone un incremento próximo al veinte por ciento en relación a 1990.

Sigue siendo una característica permanente que la inmensa mayoría de tales órganos tengan su origen en un convenio y sólo en una proporción muy reducida –ni siquiera alcanzan la docena– sean contemplados en normas legales y sobre todo reglamentarias bien sean del Estado o de las Comunidades Autónomas. Los convenios verticales han previsto órganos de colaboración de forma masiva durante 1991, existiendo incluso convenios cuyo único objeto es la creación de un órgano de esta naturaleza (p. ej. la Comisión Coordinadora de las actuaciones para la Salud Escolar creada por el convenio para la aplicación de la Ley 2/90 de la Comunidad de Extremadura). Entre las disposiciones legales y reglamentarias una parte de ellas también ha previsto la creación de tales órganos (caso del Patronato del Parque Nacional Marítimo Terrestre de Cabrera o del Consejo Jacobeo), mientras que otro grupo parece más preocupado por reestructurar órganos ya existentes o regular la puesta en funcionamiento de aquellos que contaban con una previsión normativa pero todavía no se habían constituido (p.ej. el Consejo Asesor de Telecomunicaciones).

Los órganos mixtos siguen desarrollando en 1991 unas funciones consultivas, de coordinación y en menor medida decisorias. En particular, los convenios que prevén Comisiones para su seguimiento reiteran, como si de una cláusula de estilo se tratase, que la función de los mismos es velar por el cumplimiento de lo estipulado, si bien a esa mención genérica suele adjuntarse un elenco de

funciones sumamente específicas. Los principales cometidos que de forma más generalizada los convenios atribuyen a estas Comisiones son la elaboración de informes de evaluación (p.ej. Consejo Asesor para la Formación Ocupacional de la Minería), la coordinación de actuaciones de las Administraciones implicadas (p.ej. la Comisión de Dirección para el convenio en materia de drogodependencia...), e incluso en ciertos supuestos ostentan facultades de decisión, sobre todo, aquellas comisiones constituidas para los convenios de ejecución de obras donde es habitual que deban informar favorablemente los pliegos de condiciones administrativas particulares que han de regir el contrato, informe que además es preceptivo para la adjudicación y licitación de la obra.

La composición de estos órganos es habitualmente paritaria, de carácter gubernamental y por lo común de segundo nivel. En numerosos supuestos los convenios detallan minuciosamente los miembros que han de integrar las comisiones de seguimiento y de ese examen se infiere la presencia del Delegado del Gobierno en la gran mayoría de ellas. A estos efectos resulta pertinente recordar que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 1990 impone que los órganos mixtos deberán prever la representación de la correspondiente Delegación del Gobierno cuando el seguimiento sea susceptible de realización a nivel periférico. A veces, los componentes de estos órganos forman parte de otras comisiones ya en funcionamiento como ocurre en el caso de la Comisión del convenio para la construcción de una red viaria donde se integran representantes de la Comisión Coordinadora del Transporte Metropolitano de Barcelona. También se da entrada a órganos de los entes locales, a miembros de fundaciones o incluso a representantes de las asociaciones sindicales y empresariales más representativas. En supuestos aislados la configuración de tales órganos puede ser abierta permitiéndose que participen especialistas en función de los temas a tratar (p.ej. Comisión para el convenio en materia penitenciaria o Comisión de seguimiento del convenio para el Plan de Refugios de Montaña).

Un considerable número de órganos mixtos establecen la periodicidad de sus reuniones e incluso se contempla la aprobación de un reglamento interno que discipline su organización y reglas de funcionamiento como ocurre en el caso de la Comisión Mixta sobre Coordinación de Política de Empleo.

No puede dejarse de valorar negativamente el abultado volumen de órganos previstos en 1991. Pocas son las ocasiones en que se han aprovechado los ya constituidos (únicamente lo han sido la Comisión Piloto del Programa sobre Situaciones de Necesidad, la Comisión Coordinadora entre Comunidades Autónomas y Estado en materia de Consumo y el órgano de seguimiento STAR para proyectos en materia de Telecomunicaciones). Si a esa situación añadimos que más de una docena de convenios prevén la creación ya no de un solo órgano de colaboración sino de dos o más de ellos (p.ej. Comisión Autonómica y Comisiones Comarcales de seguimiento previstas para el convenio sobre Ayudas a Domicilio) es obvio que se está tejiendo una inextricable maraña de órganos mixtos.

El abuso de esta relación de colaboración contribuye a que muchos de estos órganos no tengan un ámbito funcional claramente delimitado o aun teniéndolo, ni siquiera hayan sido constituidos y puestos en funcionamiento. Tal y como se proponía en el Informe 90, sería bueno proceder a una «limpieza» de órganos de colaboración que conduzca a mantener sólo aquellos cuyo funcionamiento se ha revelado satisfactorio.

C) Otros mecanismos de colaboración en la normativa estatal.

Además de convenios y órganos mixtos la normativa estatal ha contemplado una multiplicidad de fórmulas de colaboración. Ya se ha señalado que numerosas disposiciones administrativas y en menor medida legales han previsto la creación y puesta en funcionamiento de órganos mixtos en los que se amplía y refuerza la presencia de las Comunidades Autónomas. Junto a tales previsiones, hay un buen número de normas reglamentarias y, en algunos casos, leyes que contienen mecanismos de colaboración de índole diversa.

Especialmente significativos son los procedimientos participados o complejos que suponen una intervención de las Comunidades en la adopción de una decisión estatal. Dentro de esta fórmula pueden diferenciarse dos categorías:

- Por una parte, hallamos unos procedimientos orientados a la aprobación de normas generales. Así sucede en los casos en que las Comunidades Autónomas participan en la elaboración de la normativa estatal sobre enseñanzas mínimas (RD 1006/91, RD 1007/91). También aquí pueden subsumirse aquellos supuestos donde se contempla el establecimiento de planes y programas del Estado con intervención de la Administración autonómica, como ocurre en el caso de los Planes Nacionales de Cultivos Marinos en cuya elaboración se da entrada a las Comunidades que resultan afectadas.

- Por otro lado, junto a estos procedimientos participados encontramos otros encaminados a la adopción de resoluciones singulares donde la participación de las Comunidades adopta diferentes modalidades. Una de ellas consiste en la emisión por la Comunidad Autónoma de un informe previo que normalmente tiene carácter vinculante para el Estado en caso de ser negativo (p. ej. modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, o calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo). Sin embargo, la modalidad más común consiste en atribuir a la Comunidad la recepción y tramitación de solicitudes, especialmente de subvenciones, y confiar su resolución definitiva al Estado (p.ej. ayudas económicas por paralización definitiva de la actividad de buques de pesca).

De esas dos categorías de procedimientos complejos sólo la primera, es decir, aquellos que entrañan una decisión de carácter normativo o de planificación suponen una auténtica participación de las Comunidades Autónomas en la formación de una decisión estatal. No ocurre lo mismo en el caso de los procedimientos que se circunscriben a la tramitación por las Comunidades de un expediente administrativo en un procedimiento bifásico, pues aquí el Estado no hace más que utilizar los servicios administrativos de la Comunidad sin que la Administración autonómica pueda incorporar su voluntad en la decisión que finalmente haya de adoptar la Administración estatal.

Al lado de los procedimientos participados reviste menor importancia la previsión de mecanismos de auxilio, especialmente los relativos al intercambio de información. Esta fórmula que habitualmente se instrumentaliza mediante convenio, también aparece prevista en numerosas disposiciones reglamentarias que contemplan la necesidad de que las Comunidades Autónomas remitan datos e información a los Departamentos Ministeriales correspondientes (p. ej. campañas de saneamiento ganadero para la erradicación de la brucelosis, o clasificación de canales de vacuno pesado).

Al igual que en los años anteriores otro de los mecanismos contenidos en la normativa estatal de 1991 es la previsión de convenios que desarrollen unas relaciones de colaboración particularizadas en ciertos sectores (p. ej. salvamento marítimo, gestión de pensiones no contributivas, viviendas de protección oficial...). En tales supuestos hay una apelación a la colaboración a través de la técnica convencional cuya concreción se difiere al momento en que se concluyan los convenios inicialmente previstos.

Procedimientos participados, intercambio de información y previsión de convenios son algunas de las fórmulas de colaboración específicas que aparecen en las normas del Estado durante 1991. No obstante, frente a la especificidad de estos mecanismos no cabe olvidar que son muchos los supuestos en los que la normativa estatal únicamente contiene una alusión genérica a la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La indeterminación y vaguedad de tales expresiones comporta que la colaboración prevista no llegue a materializarse hasta un momento ulterior, es decir, cuando se instrumentalice a través de alguna de las técnicas señaladas.

D) Otras fórmulas de colaboración en la normativa de las Comunidades Autónomas.

La normativa autonómica sigue contemplando algunos mecanismos de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, pero especialmente, entre éstas y la Administración Local.

En el Informe referido a 1990 el profesor Tomás FONT apuntaba que «la red de conexión entre el mundo local y el autonómico es cada vez más tupida y adquiere una mayor consistencia» (*Informe Pi i Sunyer 1990*, pág. 238). Esa misma afirmación puede extenderse al año que nos ocupa pues durante 1991 siguen siendo muchas las disposiciones autonómicas que prevén la colaboración entre Comunidades Autónomas y entes locales bien sea mediante convenios, procedimientos participados, asistencia técnica, fórmulas de coordinación (sobre todo entre la Administración autonómica y las Diputaciones Provinciales) y especialmente a través de la presencia de los entes locales en órganos mixtos creados por una norma autonómica.

En relación a las fórmulas de colaboración con la Administración del Estado, la normativa de las Comunidades Autónomas sigue conteniendo fórmulas muy variadas. En unos casos se prevé la celebración de convenios en sectores específicos e incluso encontramos supuestos en los que una norma autonómica desarrolla lo estipulado en un convenio previo, tal es el caso del Decreto 285/91 de la Comunidad de Castilla y León que, en cumplimiento de un convenio suscrito entre la misma y la Administración estatal, atribuye la gestión de las pensiones no contributivas a la Consejería de Bienestar Social de aquella Comunidad.

A veces, las Comunidades Autónomas intervienen en el desarrollo de programas del Estado o de las Comunidades Europeas como por ejemplo prevé la Orden de 23-01-91 de Cantabria sobre desarrollo de campañas de saneamiento ganadero en esa Comunidad.

En otras ocasiones, se observa la participación de la Administración estatal en la elaboración de las disposiciones autonómicas. Así sucede en los Decretos

27/91 y 28/91 de la Comunidad de Extremadura que son aprobados tras haber sido oído el Ministerio de Educación y Ciencia.

También durante 1991 se mantiene la presencia de la Administración del Estado en órganos mixtos cuya creación o reestructuración orgánica se prevé en normas autonómicas, es el caso entre otros del Consejo de Transporte Terrestre de Extremadura (Decreto 24/91) o del Centro Coordinador Jacobeo en Galicia (Decreto 32/91). No obstante, junto a estos supuestos la normativa autonómica ha previsto excepcionalmente, la retirada de la representación de la Administración del Estado en la composición de un órgano mixto (en ese sentido, el Decreto 64/91 por el que se reorganiza el Consejo Regional de Caza de Extremadura).