

## I. ESPAÑA

# LAS COMISIONES INTERMINISTERIALES

*SUMARIO: INTRODUCCIÓN: Las Comisiones interministeriales y el principio de coordinación: 1. ¿Qué son las Comisiones interministeriales? 2. Delimitación del concepto. 3. Finalidad de las Comisiones interministeriales. 4. El papel desempeñado por la Presidencia del Gobierno. 5. Conclusiones.*

### INTRODUCCIÓN

#### LAS COMISIONES INTERMINISTERIALES Y EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

En toda organización, la división del trabajo lleva consigo una parcelación de la competencia, tanto mayor cuanto mayor es aquélla, que puede suponer un peligro para la unidad de acción de la organización. Este peligro se soslaya fácilmente, cuando la organización es pequeña, por medio de la jerarquía, que logra la unidad de acción en la cúspide a través de un control vertical basado en relaciones de subordinación. Pero cuando la organización es compleja, el principio de jerarquía por sí solo se muestra incapaz de conseguir esa unidad de acción y se hace preciso acudir a la coordinación que intenta lograr aquélla, no en la cúspide, sino en diferentes niveles mediante una acción conjunta horizontal que opera a través de relaciones de igualdad.

Los órganos de coordinación son imprescindibles en toda macroorganización, pero el número excesivo de ellos puede ser un síntoma de la irracionalidad del reparto de competencias.

A veces, la función coordinadora se encomienda como un plus a órganos con funciones sustantivas propias: tal sucede en nuestra Administración con el Consejo de Ministros, las Comisiones delegadas del Gobierno, el Presidente del Gobierno y el Gobernador civil, como ejemplos más sobresalientes. Pero otras veces dicha función es la que justifica la

existencia de órganos *ad hoc* exclusivamente coordinadores, como las llamadas “comisiones interministeriales”, objeto del presente estudio.

Sin embargo, la función coordinadora asignada a estas Comisiones, como más adelante se verá, está limitada a la fase del estudio e información y, en su caso, propuesta de resolución. Se trata de una coordinación a nivel de presupuestos previos a la toma de decisiones, cuya finalidad es el acierto de éstas.

Su existencia se debe a la necesidad de corregir la compartimentalización que implicó el llamado sistema de “instancia ministerial” al sustituir a fines del siglo XVII a la pesada Administración absolutista polisinodial. Su desarrollo ha sido consecuencia de la transformación de la Administración Pública de nuestros días en su aspecto cuantitativo —incremento de la maquinaria administrativa— y cualitativo —la aparición de un nuevo estilo de administrar: la Administración de misión.

En efecto, la asunción por la Administración de nuevas tareas ha complicado extraordinariamente su estructura y ha planteado serios problemas de coordinación, dada la interdependencia de dichas tareas. De ahí la importancia creciente de las cuestiones “interdisciplinarias” y la aparición del dualismo “Departamentos-Comisiones” como sistema organizativo de algunos países como Suecia y Estados Unidos.

De otro lado, la naturaleza esencialmente dinámica de esas nuevas tareas, principalmente las económicas, ha supuesto un auténtico reto a la Administración tradicional, basada en pirámides jerarquizadas y rígidas, y cuya respuesta ha sido una nueva Administración —aún incipiente— mucho más ágil y flexible que trata de localizar los problemas que existen en un lugar y en un momento determinados, para resolverlos y después desaparecer. Fue EDGAR PISANI quien en 1956 nos dio una idea de este nuevo estilo en su célebre artículo “Administration de gestion, Administration de mission”, publicado en la “Revue française de Science Politique”. Recientemente, AUTEIXIER y HEPPEHEIMER han definido a la Administración de misión como aquella “Administración interministerial, integrada en las administraciones ministeriales, que disponen de cuasi-poderes de decisión y de una gran agilidad en su acción para llevar a cabo la misión que le ha sido confiada y que constituye su razón de ser”.

Pues bien, la concurrencia de ambos fenómenos —el cuantitativo y el cualitativo— explica en nuestro país el auge de esos órganos coordinadores o, si se prefiere, integradores, que se denominan “Comisiones interministeriales”.

De su importancia numérica nos habla elocuentemente el hecho de que en el período transcurrido entre 1958 y 1970 fueron creadas 408, lo que supone un promedio de casi tres mensuales.

Por lo que se refiere al aspecto sustantivo, las comisiones han abarcado campos tan variados como la elaboración de planes, atención de daños catastróficos, organización de actos conmemorativos, estudios de determinados problemas y proposición de medidas, estudio, revisión y redacción de disposiciones generales, etc.

Con el fin de poner orden en la creación, funcionamiento y extinción de dichas Comisiones, dado el impacto presupuestario y su importancia político-administrativa, fue promulgado el Decreto de 7 de julio de 1965, desarrollado posteriormente por Orden de 24 de mayo de 1969, encomendándose aquellas funciones a la Presidencia del Gobierno, "en atención al carácter coordinador que como misión específica le corresponde".

### 1. *¿Qué son las Comisiones interministeriales?*

El artículo 1.º del citado Decreto de 7 de julio de 1965 las define como "aquellos órganos colegiados de trabajo que se constituyen por acuerdo del Consejo de Ministros o de las Comisiones delegadas del Gobierno o por resolución de la Presidencia del Gobierno, y que integrados por representantes de dos o más Departamentos, tienen por finalidad el estudio, la información adecuada y, en su caso, la propuesta de resolución al Gobierno de cuestiones que afecten a varios Ministerios".

Interesa destacar previamente que bajo el nombre legal de "Comisiones interministeriales" con que aparecen genéricamente en las disposiciones citadas anteriormente, se incluyen comisiones con denominaciones específicas muy variadas: se habla así de Comisiones nacionales, Comisiones mixtas, Comisiones técnicas, Comisiones ejecutivas, Comisiones asesoras, Comisiones, Juntas interministeriales, Juntas permanentes, Juntas nacionales, Juntas coordinadoras, Comités interministeriales, etc.

Las Comisiones interministeriales, cualquiera que sea su denominación, son, ante todo, órganos colegiados de carácter interdepartamental, que ajustarán su funcionamiento a las normas contenidas para las mismas en la Ley de Procedimiento Administrativo y a las específicas de las disposiciones creadoras.

Dada su interdepartamentalidad, las Comisiones interministeriales son meras reuniones de órganos estatales, lo que implica, de un lado, que no

tendrán tal carácter aquellas “comisiones mixtas” formadas por órganos de distintos entes públicos o privados, y de otra, que carecen de personalidad jurídica, imputándose plenamente su actuación al Estado.

En el acuerdo u Orden creadores de la Comisión interministerial debe contenerse una individualizada determinación de sus miembros —Presidente, Vocales y Secretario— y, en su caso, el nivel de las correspondientes representaciones, correspondiendo a la Presidencia del Gobierno la vigilancia en el cumplimiento de dichos aspectos organizativos.

## 2. *Delimitación del concepto.*

El Decreto aludido intenta delimitar el concepto de comisiones interministeriales por una doble vía: la positiva y la negativa.

Por lo que se refiere a la primera, el Decreto establece varios criterios: el formal, al exigir un acuerdo del Consejo de Ministros o de las Comisiones delegadas del Gobierno o resolución de la Presidencia del Gobierno; el subjetivo al definir las como “órganos colegiados de trabajo integrados por representantes de dos o más Departamentos”, y el objetivo al señalar que sus fines son la realización de estudios, información adecuada y, en su caso, la propuesta de resolución al Gobierno de cuestiones que afecten a varios Ministerios.

La realidad, sin embargo, ha desbordado dichos criterios. En efecto, en primer lugar, abundan supuestos concretos de Comisiones creadas por disposiciones con rango superior al de las citadas, como: la Comisión de Rentas y Precios, creada por Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967; la Comisión interministerial para el relevo de las obligaciones que pesan sobre las Corporaciones Locales, creada por Ley de 23 de julio de 1966, y otras anteriores a la vigencia del Decreto, como la Comisión Permanente de Dirección del Plan de Obras, Colonización y Electrificación de la Provincia de Badajoz, creada por Ley de 7 de abril de 1952 y la Comisión Permanente de Dirección del Plan de Obras de la Provincia de Jaén, creada por Ley de 17 de julio de 1953. Por otra parte, el criterio subjetivo es excesivamente genérico y no explica por qué quedan fuera numerosas Comisiones interministeriales que no son inscritas en el Registro que a tal efecto se creó en la Presidencia del Gobierno, ni los grupos de trabajo expresamente excluidos por el párrafo 2.º del artículo 1.º del Decreto.

En cuanto a la delimitación negativa, el Decreto excluye de forma tácita aquellas comisiones en las que figuren representantes de entidades que no sean el Estado, y de forma expresa “los órganos colegiados que por su carácter de permanentes formen parte de la estructura orgánica de la Administración, así como los grupos de trabajo y los organismos colegiados de gestión”.

Un análisis del párrafo anterior podría llevarnos a la conclusión de que las Comisiones interministeriales son esencialmente temporales, idea, por otra parte, en consonancia con el concepto de Administración de misión y con cierta apoyatura en la finalidad de las propias Comisiones recogida en el artículo 1.º del Decreto: “estudio, información adecuada y, en su caso, propuesta de resolución”. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte de las comisiones nazcan con dicho carácter, como lo prueba el hecho de que de las 408 Comisiones creadas en el período 1958-1970, hayan sido formalmente extinguidas 232, no impide la existencia de otras de signo permanente, como son, por ejemplo, las de Pesas y Medidas, Armas y Explosivos, Normalización Militar, Servicios Civiles, Armamento y Equipo, Investigación Militar, Coordinadora de Transportes, Mecanización, Rentas y Precios, Planes Provinciales, etc. El artículo 2.º del Decreto, por otra parte, exige que la disposición constitutiva determine “eventualmente” el plazo para cumplimentar la misión encomendada, es decir, si su misión es por naturaleza transitoria, lo que da a entender la posibilidad de que existan Comisiones con carácter permanente.

Lo que se ha pretendido en realidad ha sido dejar fuera aquellos órganos colegiados que por la naturaleza gestora y permanente están incorporados en la estructura orgánica de la Administración, lo que *a sensu contrario* supone que las Comisiones interministeriales, aunque tengan carácter permanente, quedan al margen de esa estructura orgánica. Entiendo que cuando la misión encomendada a estos órganos es permanente, debería buscarse acomodo, al menos a la Secretaría de los mismos, dentro de la referida estructura, lo que llevaría consigo una dedicación más intensa y constante en beneficio de los fines asignados, práctica por añadidura no desconocida en nuestra Administración.

De otro lado, el hecho de que los grupos de trabajo y los organismos colegiados de gestión sean considerados como algo distinto a las Comisiones interministeriales, nos lleva a la búsqueda de la peculiar naturaleza de dichas categorías. Nada se dice a este respecto en el Decreto, por

lo que hay que recurrir a la norma de creación para determinar su naturaleza y en última instancia a la eventual inscripción en el Registro, como circunstancia verdaderamente de débil apoyatura dialéctica, para establecer el criterio de distinción.

### 3. *Finalidad de las Comisiones interministeriales.*

La complejidad de la actuación administrativa y la pluralidad de fines asignados a la Administración de nuestros días, unido a la necesidad de que aquella actuación tenga las máximas garantías de acierto, oportunidad y eficacia, han aconsejado la creación de estos órganos con la finalidad de estudiar, informar adecuadamente y, en su caso, proponer al Gobierno la resolución de cuestiones que afecten a varios Ministerios. Su función coordinadora se reduce al estudio, informe y, en su caso, propuesta de resolución.

Las Comisiones interministeriales son, pues, un instrumento del Gobierno para el mejor cumplimiento de los fines que tiene encomendados. Carecen, pues, de competencias resolutorias, siendo sus actos meramente internos y, por tanto, no impugnables directamente, si bien, como ha puesto de relieve GARCÍA-TREVIJANO, los vicios de formación de voluntad, por ejemplo, pueden ser alegados al recurrir contra el acto que se haya dictado en base a la propuesta o informe, dado que son parte de un procedimiento.

El ámbito sobre el que las Comisiones interministeriales ejercen su actividad es muy vasto y variado al incidir sobre "cuestiones que afecten a varios Ministerios". El número de Comisiones registradas desde 1941 es de 516, de las cuales han sido formalmente extinguidas 293, quedando vigentes 223. Con el fin de dar idea de la variedad de sectores sobre los que inciden las Comisiones interministeriales, se exponen a continuación unos ejemplos, sin ánimo de conseguir una clasificación exhaustiva:

— *Comisiones para el estudio, revisión y redacción de disposiciones generales:*

Comisión para el estudio del nuevo Código de la Circulación (Orden ministerial de 7 de agosto de 1951), Comisión para redactar la Ley de Emigración (acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de abril de 1960), Comisión para el estudio de un Proyecto de

Ley del Area Metropolitana de Madrid (acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de mayo de 1963), Comisión para redactar el anteproyecto de Reglamento de la Ley de Costas (Orden ministerial de 16 de junio de 1970), etc.

— *Comisiones para el estudio de determinados problemas:*

Comisión para el estudio del problema "Transportes Urbanos de Madrid" (acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 1954), Comisión para estudiar la totalidad de los problemas de la Compañía Telefónica Nacional de España y proponer las medidas más convenientes para la solución de los mismos (acuerdo de la CDAE de 12 de agosto de 1965), Comisión para estudiar los problemas derivados del carbón (Orden ministerial de 17 de diciembre de 1968), Comisión para el estudio de la situación de subnormales en España (Orden ministerial de 28 de enero de 1970), etcétera.

— *Comisiones para realización de obras:*

Comisión para las obras de la ría de El Ferrol (Orden ministerial de 3 de febrero de 1949), Comisión de dirección, gestión y fiscalización de la construcción del Teatro Nacional de la Opera (Decreto de 6 de mayo de 1965), etc.

— *Comisiones para elaborar planes:*

Comisión encargada de elaborar el Plan coordinado de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Vegas Regables del Guadiana en la Provincia de Badajoz (Orden ministerial de 11 de septiembre de 1951), Comisión de Dirección de Planes de Obras de Colonización, Industrialización y Electrificación de Grandes Zonas Regables (Decreto de 13 de febrero de 1958), Comisión para estudiar los planes de ampliación del futuro puerto de Cartagena (Orden ministerial de 28 de junio de 1967), etc.

— *Comisiones para la atención de daños catastróficos:*

Comisión para las inundaciones en Villanueva y Geltrú (acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 1964), Comisión para

estudiar la situación provocada por la sequía de la Vega del Segura (acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de septiembre de 1968), etc.

— *Comisiones para organizar actos conmemorativos:*

Comisión para organizar los actos conmemorativos del VI centenario de la muerte del Cardenal don Gil de Albornoz (Orden ministerial de 27 de octubre de 1965), Junta Nacional encargada de organizar los actos conmemorativos del XIII centenario de la muerte de San Ildefonso (Decreto de 16 de marzo de 1967), etc.

— *Comisiones permanentes:*

Comisión de Pesas y Medidas (Decreto de 5 de marzo de 1954), Comisión de Servicios Civiles (Decreto de 22 de julio de 1958), Comisión Coordinadora de Transportes (Decreto de 10 de octubre de 1963), Comisión de Mecanización (Orden ministerial de 23 de septiembre de 1968), Comisión de Planes Provinciales (Orden ministerial de 26 de noviembre de 1969), etc.

4. *El papel desempeñado por la Presidencia del Gobierno.*

La Presidencia del Gobierno, "en atención al carácter coordinador que como misión específica le corresponde", realiza una función de la mayor importancia en la regulación de las Comisiones interministeriales.

Dentro de ella, y concretamente en el Secretariado del Gobierno, fue creado el "Registro de Comisiones Interministeriales", en el que se inscriben la denominación u objeto, la clase y fecha de la disposición creadora, su composición y la respectiva procedencia y representación de sus miembros, las incidencias acaecidas y, en su caso, la fecha de su extinción. Los secretarios de las Comisiones deben remitir al Registro un extracto de los acuerdos adoptados en cada una de sus sesiones o copia de las actas y cuantos datos le sean recabados por el Secretariado del Gobierno para la mejor constancia en el Registro. Este, a su vez, facilitará a los Ministerios interesados cuantos datos soliciten sobre las Comisiones.

Al Secretariado del Gobierno se le encomienda la vigilancia del cumplimiento de las normas, la elaboración anual de una Memoria com-



prensiva de los trabajos de las Comisiones que se hallaren en funcionamiento durante dicho período y la promulgación de la correspondiente disposición que extinga formalmente la Comisión cuando hubiesen finalizado los trabajos para los que fue constituida o, en su caso, transcurrido el plazo señalado por el acuerdo u Orden de constitución.

En la práctica, sin embargo, la labor del Secretariado del Gobierno se encuentra con dificultades, dado el gran número de Comisiones existentes y la negligencia de algunas de ellas en el cumplimiento de sus deberes, como notificación de acuerdos, cambio de Vocales, etc., motivada fundamentalmente por su carácter temporal y circunstancial y por las frecuentes modificaciones de la estructura de la Administración, que altera la composición de aquéllas.

El papel de la Presidencia del Gobierno no termina, sin embargo, con la regulación de las Comisiones, el funcionamiento del Registro y la posibilidad de que sean creadas por ellas mismas, sino que, debido a su función coordinadora, está representada en el seno de 43 de las Comisiones actualmente vigentes, sin incluir aquellas en las que forma parte el Alto Estado Mayor.

Es obvio que toda función coordinadora debe ir acompañada de unos instrumentos orgánicos y de poder que la hagan posible y eficaz. Sin embargo, la Presidencia del Gobierno, a la que nuestro ordenamiento jurídico le confiere amplias funciones coordinadoras, paradójicamente no ha dispuesto de los medios más adecuados para llevar a cabo aquéllas. Es cierto que determinados órganos de la misma están concebidos con la misión de coordinar a órganos de otros Departamentos, como sucede con el Servicio Central de Informática, el Servicio Central de Organización y Métodos, el Servicio Central de Publicaciones y el Centro de Información Administrativa, entre otros, pero en la práctica, debido a la falta de poder de estos órganos y a la autonomía de que disfrutaban los servicios coordinados, la coordinación es en muchos casos más bien nominal que efectiva. Por lo que se refiere a la coordinación de aquellas materias sobre las que incide la competencia de dos o más Ministerios, y dentro de ellas concretamente a aquellas materias sobre las que recae la acción de las "Comisiones interministeriales", el establecimiento de una estructura coordinadora *ad hoc* se hace verdaderamente difícil, dada la multiplicidad y variedad de las materias, el carácter especializado de las mismas y su simultaneidad. En este sentido es de destacar la importancia de la figura de los Directores de Programas y Asesores técnicos, creados por la Orden de 13 de diciembre de 1969, que reestructuró la

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, aceptada ya por otros Departamentos en sus recientes reorganizaciones y que se corresponde plenamente con ese nuevo estilo de administrar conocido con el nombre de Administración de misión.

### 5. Conclusiones.

- Las “Comisiones interministeriales” son un instrumento del Consejo de Ministros para coordinar la actividad preparatoria de sus decisiones en determinadas materias que afectan a varios Departamentos, asegurando así su acierto y oportunidad. Su existencia se debe a la transformación de la Administración Pública de nuestros días en su aspecto cuantitativo —incremento de la maquinaria administrativa— y cualitativo —aparición de un nuevo estilo de administrar: Administración de misión, respondiendo a la necesidad de corregir los defectos de la distribución de competencias mediante el restablecimiento de la unidad de acción en una fase que no es la de decisión, sino la de preparación técnica de la misma.

Nuestras “Comisiones interministeriales”, al estar enmarcadas en un sistema de “instancia ministerial”, distan enormemente de las Comisiones independientes propias de países de sistema organizativo dualista como Suecia y los Estados Unidos. En cambio se asemejan extraordinariamente a las “Comisiones de expertos”, tan enraizadas en el funcionamiento de los países anglosajones, dado el carácter “retenido” de sus informes o resoluciones, si bien la estabilidad obligada de sus componentes y el rígido formalismo de su constitución, son notas diferenciadoras de su originalidad.

- Su naturaleza es la de órganos colegiados de trabajo de carácter estatal, formados por representantes de dos o más Departamentos, y carentes de personalidad jurídica, imputándose plenamente su actuación al Estado.
- El Decreto de 7 de julio de 1965, al definir las Comisiones interministeriales, utiliza una vía positiva mediante el establecimiento de unos criterios formales, objetivos y subjetivos, y otra negativa, excluyendo a las “Comisiones mixtas” y a los órganos colegiados que por su carácter de permanentes formen parte de la es-

estructura orgánica de la Administración, así como los grupos de trabajo y los organismos colegiados de gestión.

El criterio del Decreto ha sido, de un lado, bastante restrictivo al limitar, sin justificación alguna en mi opinión, la existencia de dichas Comisiones al ámbito interno de la Administración central, desconociendo a aquellas Comisiones que podrían constituirse con inclusión de representantes de las Corporaciones locales, instituciones públicas, entidades representativas de intereses de carácter general o comparativo e incluso entidades privadas. De otro lado, como se ha indicado, el criterio es bastante impreciso, necesitándose en muchos casos acudir a la norma específica de creación para determinar cuándo se trata de una auténtica comisión interministerial.

El elevado número de Comisiones interministeriales—516 desde el año 1941, de cuya fecha es la primera de las inscritas en el Registro— es una prueba fehaciente de la importancia que las mismas han tenido en la elaboración de las decisiones gubernamentales, incidiendo en sectores tan variados como la preparación de disposiciones generales, estudios de determinados problemas, realización de obras, elaboración de planes, atención de daños catastróficos, organización de actos conmemorativos, etc.

Lo normal de las Comisiones interministeriales es que, una vez cumplidos sus objetivos, desaparezcan. Formalmente han sido extinguidas 293, aunque en la realidad, debido al hecho de la deficiencia en la notificación al Registro de su extinción, su número es muy superior. Extrañamente existen Comisiones permanentes; en estos supuestos, entiendo que deberían formar parte de la estructura orgánica de la Administración.

Existen diversos hechos que reducen la eficacia de las Comisiones interministeriales, como son lo circunstancial del objeto, la temporalidad normal de las mismas, el carácter esporádico de sus reuniones, la falta de dedicación exclusiva de sus miembros, el carácter no decisorio de sus resoluciones, la frecuente no vinculación de los órganos por la opinión de sus representantes, etcétera, que indudablemente repercuten en su operatividad y son causa del languidecimiento de algunas de ellas. Sin embargo, en general, su balance es positivo y suponen un instrumento garante de la racionalidad de las decisiones.

- La vigilancia en el cumplimiento de las normas ha sido encomendada al Secretariado del Gobierno de la Presidencia, precisamente por su carácter de órgano administrativo de apoyo al Consejo de Ministros. El Registro que a tal efecto fue creado tiene por misión el control en la creación, funcionamiento y extinción de las Comisiones, evitándose así duplicaciones, conflictos de atribuciones, etc., y obteniéndose un conocimiento pormenorizado de la realidad. Sin embargo, su eficacia es muy limitada y el control efectivo se encuentra con grandes dificultades, dado el gran número de Comisiones existentes y la negligencia de algunas de ellas en el cumplimiento de sus deberes, motivada fundamentalmente por su carácter temporal y circunstancial y por las frecuentes modificaciones de la estructura de la Administración, que se refleja en la alteración de su competencia.

**Pedro DE MIGUEL GARCÍA**

Profesor encargado de la Facultad  
de Derecho de Madrid