

# **LAS DUPLICIDADES ADMINISTRATIVAS**

## **¿TENEMOS DEMASIADOS NIVELES ADMINISTRATIVOS?**

Ana María Ruiz Martínez

La opinión pública y la especializada han estado de acuerdo en culpar al modelo estatal autonómico de las duplicidades y la complejidad administrativa. Para la autora, el debate no debe centrarse en una discusión sobre los niveles administrativos sino sobre las soluciones a las diversas disfuncionalidades que se producen, como el solapamiento. Algunas de ellas están previstas en el proyecto de reforma de la Administración.

La cuestión de las duplicidades administrativas y el debate social y político en torno a este tema, es relativamente reciente en nuestro país. Este debate, además, se ha caracterizado por un importante impacto mediático, sin que, aparentemente, en su base se haya tenido en cuenta la abundante producción académica al respecto. Tampoco en el seno de los partidos políticos parece haber constituido un debate nuclear hasta el año 2010, en el

que, a partir de los análisis de organizaciones, expertos o académicos, se empiezan a efectuar propuestas de mejora de diferentes aspectos del Estado Autonómico. Entre otros se pueden citar los informes del Consejo Económico y Social (2000 y 2010), del Círculo de Empresarios (2010), de Gómez Pomar, Garcés Sanagustín y Elorriaga (2010) para FAES, de la Fundación Progreso y Democracia (2010), de Pérez Calvo (2010) para la Fundación Alternativas y de Tajadura et al., (2011) para la Fundación Ciudadanía y Valores

Desde el punto de vista de la opinión pública la preocupación por este tema parece estar vinculada al inicio de la crisis económica de 2008, que ha centrado más la atención de los ciudadanos en la eficiencia y eficacia de la acción pública, especialmente en un contexto de necesaria austeridad de las administraciones. Los datos del CIS muestran que en el periodo 1994-2007 la proporción de ciudadanos que prefiere «*un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad*» es mayoritario y se incrementa durante el periodo, pasando de un 42,8% en 1994 a un 57,4% en 2007. A ellos se añade aproximadamente una quinta parte de los ciudadanos que de manera estable a lo largo del periodo quiere «*un Estado en que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad*». En cambio, los que desearían «*un Estado con un único Gobierno central sin autonomías*» disminuyen pasando de un 18,8% en 1994 a un 8,6% en 2007. Solo un 8% a lo largo del periodo opta por «*un Estado en que reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en Estados independientes*». En resumen, un 80% de los ciudada-

nos, como media en todo el periodo, está de acuerdo con la forma actual del Estado. En el año 2011 se produce un claro cambio de tendencia, aun siendo mayoritaria la preferencia por el modelo actual con igual o mayor nivel competencial para las comunidades autónomas. La pérdida de apoyo a ambas opciones se traslada fundamentalmente a quienes prefieren un gobierno central sin autonomías (aumentan 15 puntos porcentuales desde 2007) y, en menor medida (2,4 puntos porcentuales) a quienes consideran que debería reconocerse a las comunidades autónomas la posibilidad de constituirse en estados independientes.

Ambas cuestiones, el debate mediático y político sobre el tema y la evolución de la opinión pública, hacen que en el año 2011 se plantee por parte del entonces vicepresidente tercero del Gobierno, Manuel Chaves, un primer intento de abordaje de este asunto. En ese año se encarga por parte del Consejo de Ministros a AEVAL la elaboración de un estudio sobre el funcionamiento del Estado Autonómico que dio lugar al informe «La eficacia de la acción pública en el Estado Autonómico: diagnóstico y propuestas de mejora». Este informe fue utilizado por la Subcomisión de Duplicidades de CORA en sus trabajos. La convocatoria anticipada de elecciones aparca la iniciativa hasta que en 2013 la retoma CORA, integrándola en un análisis más amplio en torno a la reforma de las Administraciones Públicas.

El núcleo del debate, por otro lado, es la presunción de la existencia de numerosas duplicidades, tanto funcionales como orgánicas, derivadas de un exceso de niveles

administrativos en España. Una característica adicional es la magnificación que se hace de este problema y su atribución exclusivamente al modelo español.

Sin embargo, cuando se analizan ambas cuestiones en perspectiva comparada se constata que compartimos con los estados de tipo compuesto estructuras de organización territorial del poder similares: en general, tres niveles de gobierno y administración, cuatro en el caso de Estados Unidos, que presenta una configuración territorial muy similar a la nuestra: federación, estados, condados y municipios.

Por otra parte y aunque *a priori* parezca que un estado en el que conviven diferentes niveles de gobierno y administración debe ser más propenso a que se den disfunciones —término que se utilizará para hacer referencia a los conceptos de duplicidad, solapamiento e ineficiencia cuando se alude a ellos de manera genérica— a la hora de diseñar y ejecutar las políticas o de prestar los servicios públicos, la realidad nos muestra que este tipo de problemas no son patrimonio exclusivo de los estados compuestos, también los estados unitarios los sufren e incluso, con frecuencia, pueden encontrarse dentro de un mismo nivel de gobierno. Volviendo al ejemplo estadounidense, un ejercicio que periódicamente realiza la Government Accountability Office es el diagnóstico de duplicidades y solapamientos entre agencias federales y entre los programas y políticas impulsados por el nivel federal.

La constatación de que las disfunciones existen, ha propiciado que los estados compuestos, también los unita-

rios, realicen periódicamente un diagnóstico de los problemas que el propio funcionamiento cotidiano del sistema genera, buscando alternativas que favorezcan el trabajo conjunto de los distintos niveles de gobierno, la solución de los conflictos y los problemas de acción colectiva, o de elevados costes de transacción u otros, sin amenazar las ventajas de la descentralización.

La existencia de disfunciones no es, por tanto, una señal de identidad del Estado Autonómico, es algo que se produce independientemente de la forma de organización territorial del poder que cada país se haya dado. Lo característico de nuestro caso es que hemos abordado este análisis por primera vez, cuando nuestro sistema ha alcanzado suficiente madurez para permitir efectuar un diagnóstico lo más preciso posible, que además pueda ser compartido por todos y que permita la búsqueda de soluciones consensuadas.

Centrar el debate en cuántos niveles de administración tenemos y cuántos deberíamos tener sería erróneo desde mi punto de vista. La cuestión es si realmente la dinámica de funcionamiento de nuestro sistema nos permite ser eficaces a la hora de abordar y resolver los problemas de los ciudadanos. En definitiva, si somos capaces de diseñar e implantar políticas públicas eficaces.

Antes de entrar a analizar el problema de las disfunciones en el Estado Autonómico, es preciso acotar el propio concepto de disfunción. Las disfunciones son prácticas o modos de funcionamiento del sistema que pueden afectar negativamente a la eficacia de las políticas públicas. Estas disfunciones derivan de las propias características del sis-

tema cuando, por ejemplo, en el marco del reparto competencial entre los diferentes niveles de gobierno, priman las competencias compartidas y concurrentes, como en el caso español. En este supuesto, la complejidad de los procesos de toma de decisiones o las limitaciones al alcance de estas pueden generar disfunciones.

Una segunda precisión es que es incorrecto considerar las disfunciones como patologías en términos absolutos ya que en muchas ocasiones tienen efectos positivos desde el punto de vista de la eficacia de las políticas públicas. Por ejemplo, aunque el funcionamiento de los instrumentos de cooperación intergubernamental, que forzosamente ha de ser intensa en los estados compuestos, ciertamente tiene sus costes, también genera otros efectos positivos, además de los evidentes, ya que estos instrumentos aportan beneficios en términos de generación de redes de intercambio de conocimientos, experiencias y socialización.

La disfunción más característica de los estados descentralizados es el solapamiento. Aunque también pueden producirse, y de hecho se producen, solapamientos entre sectores en un mismo nivel de gobierno o incluso en un mismo sector.

El solapamiento se puede dar cuando más de un nivel de gobierno opera en un mismo ámbito material. No siempre ha de considerarse como una disfunción ya que en algunos casos puede ser incluso ventajoso en términos económicos o útil en relación con el fortalecimiento de los vínculos entre administraciones. Incluso en algunos ámbitos materiales se considera el mejor mecanismo para

evitar la captura de los responsables por parte de intereses económicos o un seguro para la ciudadanía cuando se producen fallos por parte de otros niveles de gobierno o unidades administrativas.

Pero el solapamiento sí puede estar en el origen de algunas disfunciones como la duplicidad. La duplicidad se produce cuando distintas administraciones públicas prestan servicios idénticos a públicos idénticos o cuando existen órganos iguales con cometidos idénticos que actúan sobre los mismos sujetos. Es muy importante no confundir la duplicidad con la concurrencia competencial, que implica que distintos niveles de la administración actúan sobre la misma materia pero con atribuciones funcionales diferentes o se dirigen a públicos distintos.

El solapamiento también puede originar ineficiencia, cuando determinados órganos y unidades prestan el mismo servicio a públicos distintos de manera menos eficiente y con menor calidad que un solo proveedor. Junto a las dos citadas, duplicidad e ineficiencia, el solapamiento también puede originar sobreoferta de servicios, sobreregulación o sobreinspección o incluso ausencia de la misma.

Tanto los estudios que a nivel internacional se han efectuado como los realizados en nuestro país, y especialmente, la información recabada por la Subcomisión de Duplicidades de CORA, han puesto de manifiesto que, en general, en todos los países analizados, las situaciones de duplicidad son atípicas mientras que la mayor parte de los problemas detectados se relacionan con las restantes disfunciones originadas por el solapamiento.

LAS DISFUNCIONES IDENTIFICADAS  
EN EL ESTADO AUTONÓMICO

El análisis de las disfunciones existentes en el Estado Autónomo se ha centrado exclusivamente en las existentes entre el nivel estatal y autonómico. No se contemplan, por lo tanto, las disfunciones existentes en el ámbito de las administraciones locales, acometidas mediante la reforma local de 2013.

Al igual que compartimos con otros estados compuestos la forma de organizarnos territorialmente, también compartimos otros rasgos que determinan la eficacia de la acción pública. De hecho, el Estado Autónomo muestra una configuración institucional y unos rasgos de funcionamiento que combinan elementos tanto de los sistemas federales llamados duales como de los llamados integrados.

En nuestro modelo predominan las competencias compartidas y concurrentes. Son importantes los ámbitos en los que corresponde al Estado la competencia legislativa, mientras que las comunidades autónomas son responsables de ejecutar una buena parte de esta legislación. Al mismo tiempo, los ámbitos sectoriales que corresponden en exclusiva a las comunidades autónomas son limitados, e incluso se ven afectados por la legislación horizontal dictada por el Estado como ordenación general de la economía o para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos.

En otras áreas materiales, tanto las comunidades autónomas como el poder central mantienen ámbitos separados de autonomía legislativa y una capacidad política y administrativa independiente de ejecución de sus propias políticas públicas, con escasa intervención de las comuni-



dades autónomas como tales en la adopción de la legislación general del Estado.

En cuanto al grado de centralización fiscal y autonomía de gastos e ingresos de las unidades subestatales, el modelo español presenta un creciente uso de fórmulas de ingresos compartidos y una tendencia al aumento de la corresponsabilidad fiscal, expresada en el incremento de los ingresos de carácter impositivo, aun manteniendo su gestión centralizada.

En lo que concierne a la relación entre gobiernos, en el Estado Autonómico está menos formalizada y es menos decisoria que en el modelo integrado clásico, pero está más institucionalizada y articulada que en otros sistemas y con rasgos de bilateralidad también usados en algunos modelos duales.

Estos elementos mixtos del Estado Autonómico le han permitido un buen rendimiento en general, e incluso han prevenido la aparición de algunas disfunciones conocidas en otros estados compuestos con modelos duales o integrados de federalismo, pero a la vez lo han hecho propenso a padecer otras de las potenciales disfunciones que se dan en estos sistemas.

Elaborar un diagnóstico exhaustivo de las disfunciones existentes en el Estado Autonómico comunes a otros estados compuestos o derivadas de sus especificidades, requiere la realización de análisis de carácter sectorial. Incluso en este caso es altamente improbable que muchas de las disfunciones diagnosticadas fuesen generalizables.

Sin embargo, sí son identificables un conjunto de disfunciones comunes, transversales a todos los sectores de

política pública, que también son reconocibles en otros estados compuestos. Es importante insistir que estas disfunciones no se generan exclusivamente entre niveles de la administración, todas ellas también son identificables dentro de un mismo nivel de gobierno.

El primer bloque de disfunciones se vincula a la cooperación intergubernamental e interadministrativa. Los estados compuestos se caracterizan porque en las relaciones que se establecen entre los distintos niveles de gobierno se yuxtaponen relaciones de competencia y relaciones de cooperación. La coexistencia de estas relaciones contrapuestas puede generar problemas cuando en estos estados el reparto competencial hace que primen las competencias concurrentes y compartidas. En este caso, es necesario reequilibrar la relación de fuerzas para incentivar la cooperación si se quieren alcanzar objetivos para el conjunto del estado.

La cooperación es un elemento clave para el funcionamiento de los estados compuestos hasta el punto de que puede afirmarse que los déficits de cooperación están en el origen de todas las disfunciones derivadas de la forma de organización territorial del poder y también en las que se producen entre sectores de política pública dentro de un mismo nivel de gobierno.

Las principales disfunciones existentes en esta materia en el Estado Autonómico son:

— La falta de previsión constitucional sobre el principio de cooperación que genera dificultades para dar sustento jurídico a los acuerdos que se adoptan en el marco de los mecanismos de cooperación existentes y, que ade-

más, puede dificultar la exigencia de responsabilidad en su cumplimiento.

— La carencia de un mecanismo de dirección, ordenación e impulso del trabajo de las conferencias sectoriales, así como de vinculación con la conferencia de presidentes

— La inexistencia de instrumentos de colaboración multilateral en algunos ámbitos materiales, lo que impide que el Estado y las comunidades autónomas puedan acometer de manera conjunta la elaboración, la aprobación y la ejecución de determinadas políticas públicas.

— Las dificultades para identificar claramente las conferencias sectoriales que desarrollan una actividad efectiva junto al excesivo número de conferencias sectoriales o la falta de constitución de otras reguladas o previstas.

— Un elemento adicional es la propia dinámica de funcionamiento de las conferencias sectoriales, ya que poseen un carácter básicamente consultivo, están más orientadas a la gestión que a la planificación estratégica en el sector y se basan en la voluntariedad en la cooperación, lo que supone una dificultad para adoptar decisiones conjuntas, al tener que alcanzarse por consenso o unanimidad. Y junto a lo anterior, la debilidad de los mecanismos de seguimiento de los acuerdos adoptados, aspecto que comparten con los mecanismos bilaterales de cooperación, y la existencia de modelos organizativos muy dispares, desde conferencias que funcionan exclusivamente sobre la base del plenario hasta conferencias que cuentan con órganos horizontales de apoyo y un número variable de comisiones sectoriales y grupos de trabajo permanentes y no permanentes.

Para finalizar con las disfunciones existentes en el ámbito de la cooperación, otros problemas constatados son la inexistencia de mecanismos de colaboración en ámbitos de actuación pública en los que concurren simultáneamente diversos sectores de política pública y niveles de gobierno —lo que cada vez es más necesario dada la naturaleza intersectorial e interterritorial de muchas políticas públicas—, la debilidad de los instrumentos de colaboración horizontal y el escaso recurso a instrumentos informales de cooperación.

El segundo bloque de disfunciones transversales se relaciona con la dificultad para adoptar decisiones de manera conjunta. En España la información disponible evidencia la escasa existencia, en general, de procesos de adopción de decisiones y de planificación y ejecución de las políticas públicas de manera compartida, a pesar de que el artículo 7 de la Ley 30/1992, en su redacción dada tras la reforma llevada a cabo en 1999, contiene una regulación específica de los planes y programas conjuntos, aunque se trata de una regulación meramente orientativa insertada en el título relativo a los principios generales.

La carencia de procesos de adopción conjunta de decisiones puede dar lugar a medidas incoherentes entre distintos ámbitos territoriales sobre un mismo objeto, a la existencia de solapamientos, duplicidades o redundancias, así como a problemas derivados de la existencia de diferentes regulaciones para un mismo ámbito de actuación pública.

Las principales disfunciones identificadas en este ámbito son:

— Problemas de coherencia en la ejecución de las políticas como consecuencia del ejercicio competencial de los niveles de la administración implicados, derivada de la falta de participación de las administraciones territoriales en la elaboración de las normas y los planes o programas mediante los que se despliegan las políticas públicas, o bien porque dicha participación se produce de forma parcial.

— Dificultades para el cumplimiento de objetivos derivadas de que en la planificación no se contempla la interacción con políticas públicas gestionadas por otros niveles de la administración o cuando concurren diversos sectores en el mismo ámbito material.

— Dificultad, en ocasiones imposibilidad, en el cumplimiento de objetivos definidos en directivas comunitarias, que en el caso español y como consecuencia del reparto competencial, exigen un enfoque cooperativo en las distintas fases del despliegue, desde la fase de planificación a la gestión. Un ejemplo puede ser la transposición de las directivas comunitarias al derecho español que incluye el establecimiento de procedimientos para su efectivo cumplimiento. La ejecución de las acciones necesarias recae con mucha frecuencia en las administraciones autonómicas. Si existen déficits de coordinación en la fase de transposición de la norma y definición de las condiciones necesarias pueden producirse disfunciones regulatorias que dificulten su efectivo cumplimiento.

— Y finalmente, ineficiencia en el uso de los recursos públicos por el riesgo de concurrencia de intervenciones que no siempre son complementarias lo que puede provocar sobrefinanciación, sobrerregulación o sobreoferta de

servicios en unas ocasiones, así como déficits de dotaciones en otras.

El tercer bloque de disfunciones se relaciona con el intercambio de información. La sistematización del intercambio de información sigue siendo una de las asignaturas pendientes en el Estado Autonómico, a pesar de que junto al auxilio constituye el nivel más básico de la colaboración y de que a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la Ley 30/1992 lo regula como deber.

La principal causa que impide avances en el intercambio de información y, en su fase más avanzada, el establecimiento de sistemas de información compartidos —entendiendo por sistema de información el conjunto de recursos, procedimientos y herramientas orientados a la obtención, tratamiento y difusión de datos e información, con la finalidad de cubrir determinadas necesidades— es, como en los anteriores casos de disfunciones, la falta de cooperación entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos sectores que actúan sobre un mismo ámbito material. De hecho, una práctica relativamente habitual es que los diseños de los sistemas de información se efectúen a nivel central o, dentro del mismo nivel de gobierno, por el sector que adopta la iniciativa o percibe antes la necesidad de disponer de determinada información, sin participación de los demás actores concernidos. Un ejemplo claro de la falta de sistemas de información compartidos es la proliferación de observatorios sectoriales.

Las principales disfunciones que origina la inexistencia de sistemas de información compartidos son:

— Dificultades para efectuar un seguimiento de las intervenciones públicas y, en muchas ocasiones, su control efectivo por la carencia de datos, lo que, además, dificulta el rediseño de aquellas que no estén proporcionando los resultados esperados.

— Limitación de la eficacia de determinadas actuaciones públicas orientadas a los ciudadanos y empresas, como, por ejemplo, las relacionadas con la reducción de cargas administrativas cuando en un mismo procedimiento interactúan varias administraciones públicas.

— Dificultades para proporcionar información completa y de calidad a organismos internacionales, y dentro de estos, a los comunitarios.

— Problemas en el acceso a la información para los ciudadanos y empresas, quienes ante la falta de bases de datos para el conjunto del Estado se ven forzados a consultar directamente las diversas fuentes que proporcionen información sobre la materia de que se trate.

— Problemas de interoperabilidad entre las distintas bases de datos diseñadas e implementadas por las comunidades autónomas en su relación con las del Estado, o entre sectores afectados dentro del mismo nivel de gobierno, tanto en el intercambio de información, como en el volcado y actualización de los datos. Este hecho favorece la existencia de bases de datos infrautilizadas y dispersas repartidas en las diferentes administraciones.

— Fragmentación de la información, bien porque la información sobre un mismo ámbito está dispersa en diferentes territorios o sectores o bien por la coexistencia de

múltiples sistemas de información dependientes de diferentes unidades.

— Y finalmente, proliferación de registros que podrían ser unificados cuando afectan al mismo tipo de titulares aun cuando los efectos registrales sean para materias distintas.

El cuarto bloque de disfunciones se relaciona con la gestión de las políticas, servicios y prestaciones. Este es uno de los ámbitos en los que mayor volumen de disfunciones se pueden identificar. En España, la existencia de cuatro niveles de administración —incluyendo la Unión Europea—, la configuración en estructuras departamentales y la cada vez más frecuente creación de unidades descentralizadas y desconcentradas, hacen que las respuestas a las demandas ciudadanas y de las empresas precisen con frecuencia de la intervención de varias unidades administrativas, intervención que debería abordarse con la necesaria visión de transversalidad, cooperación y colaboración.

La carencia de procesos de gestión integrada de políticas y servicios puede generar diversos problemas:

— Desde el punto de vista de la regulación, en ocasiones puede percibirse en la Administración General del Estado o en las Administraciones Autonómicas regulaciones paralelas, que pueden solaparse o duplicarse y que, en realidad, son consecuencia de la existencia de programas o políticas públicas que tienen un fin común, pero utilizan diferentes medios o instrumentos para alcanzarlo.

— Pueden generarse disfunciones como consecuencia de iniciativas lideradas por la Unión Europea. Por



ejemplo, pueden darse simultáneamente objetivos de mejora, simplificación y acceso a la regulación en la Unión Europea, como pueden ser los proyectos de creación de empresas a través de los programas «one-stop-shop» y la ventanilla única derivada de la Directiva de Servicios. Pero el desarrollo de ambos programas, el primero de carácter horizontal y el segundo de carácter sectorial, en ocasiones puede dar lugar a solapamientos o zonas de coincidencia competencial, que pueden ser heredados por las administraciones a nivel nacional al incorporar al derecho interno esta normativa.

— Se pueden dar diferencias regulatorias y procedimentales cuando distintos niveles de la administración gestionan trámites enlazados sin suficiente coordinación, lo que puede dar lugar a situaciones de inseguridad jurídica para ciudadanos y empresas, una proliferación de actos administrativos que son percibidos como barreras y, finalmente, se potencia la percepción de que la actuación administrativa no está orientada a la simplificación de trámites y a la reducción de trabas administrativas.

— También el uso heterogéneo por las comunidades autónomas de diferentes formas de organización de los servicios públicos (gestión directa, organismos autónomos, fundaciones, entes públicos, sociedades mercantiles), coherente con la autonomía organizativa de cada comunidad autónoma, pero que con frecuencia puede dificultar la comunicación interadministrativa.

— Otro problema es la existencia de efectos frontera que puede manifestarse en tres sentidos: recursos (sanitarios, educativos, de servicios sociales, etc.) geográfica-

mente más accesibles a los ciudadanos desde su lugar de residencia pero que están adscritos y dependen de una comunidad autónoma diferente y que requieren la existencia de un convenio previo entre las comunidades limítrofes para que los ciudadanos puedan acceder a esos recursos. Otro supuesto que se puede dar es que una comunidad autónoma oferte servicios o prestaciones en condiciones más ventajosas para los ciudadanos que los de su comunidad de residencia. Esto puede conllevar un desplazamiento de la residencia de los ciudadanos de una comunidad autónoma a otra limítrofe con el objeto de obtener esas ventajas adicionales. Entre otros problemas, ocasiona un incremento de la presión asistencial sobre dichos servicios financiados por la comunidad correspondiente, que se enfrentará a la necesidad de mayores dotaciones presupuestarias, de nivelar a la baja la calidad o intensidad del servicio prestado o de rebajar su cobertura. A veces, esto ha implicado el establecimiento de restricciones en el acceso a los servicios, incluyendo requisitos de elegibilidad como el empadronamiento o haber residido en ese territorio durante un periodo mínimo. Y finalmente puede ocurrir que existan ámbitos materiales respecto de los que ninguna administración se considera competente, lo que sucede porque la competencia se asigna a partir de sentencias del Tribunal Constitucional a una administración que no puede ejercerla o porque la falta de antecedentes en la materia hace que ninguna administración la encaje en su ámbito competencial.

— Y finalmente, puede darse una sobreoferta de servicios ocasionada por la intervención de distintos niveles

de gobierno sobre una misma materia, lo que lesiona la eficiencia y detrae recursos que podrían destinarse a otras políticas. Esta sobreoferta de servicios suele tener como correlato una atomización en su prestación al ajustar la actuación administrativa al ámbito territorial y competencial, lo que puede ocasionar pérdidas de eficacia o eficiencia debido al sobredimensionamiento de los recursos o infraestructuras o una limitación de las economías de escala.

Hasta aquí se ha efectuado una síntesis de las principales disfunciones de carácter transversal existentes en el Estado Autonómico. Es importante seguir insistiendo en que todas ellas no son exclusivas del Estado Autonómico y que no pueden servir como argumento para el cuestionamiento de un modelo de organización territorial que ha acompañado a la consolidación de la democracia española y a la construcción, en su seno, de un Estado del bienestar homologable en eficacia, calidad y equidad al de los países más avanzados del mundo y comparativamente más eficiente, como ha sido demostrado en numerosas investigaciones.

#### LAS SOLUCIONES

Al igual que en otros países, uno de los principales ejes de actuación en materia de disfunciones se centra en las relaciones de cooperación. Sin instrumentos sólidos de cooperación que se sustenten sobre el principio de lealtad institucional y sobre una voluntad real de trabajar conjuntamente para resolver los problemas de los ciudadanos,

difícilmente podrán diseñarse políticas públicas coherentes y eficaces y eliminar las disfunciones que la dinámica de funcionamiento de los distintos niveles de gobierno y el propio marco competencial generan. El buen funcionamiento de los instrumentos de cooperación es fundamental si realmente se pretenden avances significativos en aspectos tales como la adopción de decisiones conjuntas o la implantación de sistemas de información o de modelos de gestión compartidos.

Avanzar en la eliminación de las disfunciones producidas por un funcionamiento deficitario de las relaciones de cooperación, implica la mejora del funcionamiento de los instrumentos de colaboración intergubernamental reforzando el tratamiento multilateral de las cuestiones y problemas que existen en cada sector, sin que esto signifique un menoscabo de las relaciones bilaterales, que complementan la visión multilateral de los problemas y que son imprescindibles para la atención de situaciones especiales derivadas de unas condiciones competenciales, geográficas, económicas, sociales o culturales diferenciadas.

La constitución de órganos de colaboración en ámbitos materiales en los que no existen, la mejora de la dinámica de funcionamiento de las conferencias sectoriales, el establecimiento de una estructura organizativa mínima para ellas, el seguimiento y evaluación de los acuerdos adoptados por los órganos de colaboración o el impulso de los instrumentos informales de colaboración, son algunas cuestiones a abordar para la mejora de las relaciones de cooperación.

En este sentido la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público amplía las previsiones contenidas en la Ley 30/1992, al regular los diferentes órganos de cooperación. Así, y entre otras cuestiones, regula la conferencia de presidentes, establece la creación de una comisión sectorial como órgano permanente de apoyo y evaluación de la actividad de la conferencia sectorial o la constitución de comisiones territoriales de coordinación, integradas por administraciones con territorios limítrofes y cuya finalidad es la mejora de la coordinación en la prestación de servicios con el objetivo de prevenir duplicidades y mejorar su eficacia y calidad.

Por su parte, la Subcomisión de Duplicidades de CORA, recoge un conjunto de iniciativas en esta materia a abordar por los distintos ministerios. Entre otras, la mejora de las relaciones de cooperación en materia de cooperación al desarrollo, la creación de una conferencia sectorial en materia de tráfico y seguridad vial, el reforzamiento de los órganos de cooperación en el ámbito de los sistemas de información para el empleo, para la planificación turística, en materia de evaluación de tecnologías sanitarias o para el despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones.

Por lo que respecta a la adopción conjunta de decisiones, es necesario un mayor alineamiento de los objetivos e intervenciones de los distintos niveles de gobierno o de los distintos sectores dentro del mismo nivel de gobierno, con los objetivos estratégicos de las políticas. Este alineamiento también se debe producir en relación con los objetivos establecidos por las diferentes comunidades autónomas.

La carencia de procesos de adopción conjunta de decisiones puede generar disfunciones adicionales al obstaculizar el avance hacia modelos de gestión más integrados, el establecimiento de sistemas de información compartidos y la generación de una mayor sinergia en la acción pública.

La principal herramienta para resolver las disfunciones existentes en este ámbito es la planificación conjunta. La adopción de planes conjuntos implica que el diseño e implementación de las políticas públicas o la prestación de los servicios se conciban como el resultado de un proceso complejo, formado por diferentes actuaciones intermedias responsabilidad de distintos sectores y niveles de gobierno. En el caso de algunos servicios básicos vinculados a políticas que implican un gran esfuerzo de gasto público o en las que concurren los tres niveles de la administración haría posible la obtención de economías de escala, la mejora de los procesos de aprendizaje y la difusión de buenas prácticas y alianzas en términos de generación de demandas de bienes y servicios de todo tipo.

Se trata, por lo tanto, de que en la formulación y puesta en marcha de las políticas intervengan los distintos sectores y niveles de gobierno concernidos, compartiendo objetivos y recursos y poniendo el ejercicio de sus competencias en común al servicio de la resolución de los problemas públicos, sin merma de la autonomía de cada una de las partes y del reparto competencial existente.

El *alter ego* de la planificación conjunta es la evaluación conjunta. Esta evaluación ha de centrarse no solo en aquellas políticas decididas colectivamente a partir de procesos de planificación conjunta, también tiene que contemplar

las políticas decididas de manera singular por cada nivel de gobierno pero que pueden impactar sobre el conjunto del Estado. Para ello es necesario definir una agenda de evaluación de políticas estratégicas para el país, acordada conjuntamente por todos los niveles de gobierno y administración que pueda dar lugar a propuestas de reforma concretas a partir de diagnósticos compartidos. Dichas reformas se abordarían posteriormente mediante ejercicios de planificación conjunta. La evaluación conjunta posibilita disponer de mejores diagnósticos y actúa como un elemento dinamizador de la planificación conjunta.

La Subcomisión de Duplicidades de CORA recoge diversas iniciativas en materia de planificación conjunta, precedidas de una medida genérica de potenciación de la planificación conjunta entre el Estado y las comunidades autónomas. Así se proponen medidas en esta materia en el ámbito de la administración de justicia, protección civil, carreteras, empleo, integración de los inmigrantes o violencia de género, entre otras. También se establecen, aunque en menor medida, iniciativas en materia de evaluación, por ejemplo, en protección civil, educación superior, empleo y medioambiente.

En cuanto a las soluciones relativas a las disfunciones identificadas en el intercambio de información, en primer lugar es necesario superar la *visión patrimonial* de la información que habitualmente se tiene en las organizaciones públicas y evolucionar hacia otro concepto de la información como herramienta de trabajo que, compartida, mejora la eficacia y eficiencia de la acción pública.

Esto exige una nueva visión de la información interadministrativa derivada del deber de colaboración que,

según el Tribunal Constitucional, es inherente al sistema autonómico y a las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. El método de trabajo de la Unión Europea ha desarrollado ampliamente programas de recogida, intercambio y distribución de información aportada por los Estados y que, por coherencia, debieran incorporarse al ámbito interno español.

La principal herramienta de intervención es avanzar hacia el establecimiento de sistemas de información compartidos. La base del diseño en cada ámbito sectorial de un sistema de información de estas características es asumir la necesidad de compartir y facilitar a todos los niveles de gobierno o sectores afectados el acceso a la información que necesitan para la toma de decisiones y el ejercicio de sus competencias. Por ello, un aspecto fundamental es tener presente que un sistema de información es algo más que una simple agregación de datos de orígenes diversos y de carácter descriptivo. La finalidad de un sistema de información es proporcionar información útil para el seguimiento y evaluación de las políticas y servicios públicos y para fundamentar los procesos de adopción de decisiones sobre la base de información de calidad.

La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público amplía las previsiones que en esta materia efectúa la Ley 30/92. Así, en el ámbito de la colaboración se extiende la obligación de facilitar información a otras administraciones a aquella que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia. Dentro de las técnicas de colaboración se contempla la creación y mantenimiento de sistemas integra-



dos de información administrativa «que permitan disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional». También se incluye, entre las funciones a asumir por las conferencias sectoriales, el establecimiento de sistemas de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico.

Las medidas contempladas por la Subcomisión de Duplicidades se orientan a la racionalización de observatorios sectoriales (en el ámbito de la inmigración, racismo y xenofobia, turismo, sociedad de la información, juventud o infancia), a la interconexión o integración de registros (centros educativos no universitarios, universitarios, bienes de interés cultural, entre otros), a la generación de bases de datos comunes (ayudas y financiación para la pyme, prestaciones sociales públicas, portal único de empleo, por ejemplo) y a la eliminación de duplicidades en estudios de opinión, tanto entre el Estado y las comunidades autónomas como en el seno de la Administración General del Estado.

Finalmente y por lo que atañe a las disfunciones que se producen en la gestión de políticas y servicios públicos, la principal herramienta es el avance hacia una gestión más integrada en los ámbitos donde concurren competencias sectoriales y/o territoriales. Se trata, en definitiva, de extender la práctica de la cooperación también a la ejecución de las políticas.

Una gestión integrada es, al mismo tiempo, una gestión más pegada al territorio, en la que los enfoques temático-sectoriales deben integrarse en enfoques holísticos del territorio a gestionar. En última instancia, esta práctica in-

tegradora apuntaría a un gobierno cooperativo con todas las administraciones competentes.

Algunas medidas que permitirían resolver muchas de las disfunciones que se dan en este ámbito son:

— La regulación de los términos y condiciones de creación de estructuras permanentes de gestión conjunta, especialmente los consorcios administrativos.

— El fomento de la participación de las diferentes Administraciones públicas en organismos administrativos ajenos o en órganos colegiados adscritos a otras administraciones en los que se debatan temas de interés compartido o que afecten a sus competencias.

— La regulación de las encomiendas de gestión de manera más amplia y precisa.

— La definición de procedimientos integrados y gestionados por un gestor único, papel que debería recaer en la administración de «final de tubería», es decir en quién cierra el procedimiento administrativo correspondiente, en el caso de actividades que requieran más de una autorización de órganos correspondientes a varias administraciones, o de procedimientos participados cuando en un procedimiento intervienen dos administraciones en el ejercicio de sus respectivas competencias.

— La promoción del establecimiento de estándares técnicos y la acción conjunta en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas con la finalidad de lograr la integración de actos parciales en el sistema general.

Son muy numerosas las medidas que se proponen en esta materia por CORA, medidas que van desde el uso

compartido de recursos tecnológicos y otros instrumentos de gestión, pasando por la integración de estructuras o funciones en diversos ámbitos materiales, planes de inspección conjuntos o la racionalización en la prestación de diversos servicios.

Para finalizar este breve repaso sobre las disfunciones existentes en el Estado Autonómico y las alternativas de solución, una primera cuestión es que todavía es pronto para evaluar la eficacia de las distintas medidas adoptadas para resolver las disfunciones diagnosticadas en materia de cooperación, adopción conjunta de decisiones, sistemas de información y gestión de políticas y servicios públicos. Es necesario que transcurra un mínimo de tiempo que permita su total implantación y muchas de ellas se encuentran en fases iniciales, sin un recorrido suficiente que permita la evaluación de sus resultados. Sin embargo, es preciso señalar que la evaluación de todas ellas, es necesaria, entre otras razones, para abordar rediseños o generar nuevas alternativas que permitan resolver los problemas detectados.

Una segunda cuestión es que el ejercicio que se ha realizado a través de CORA, que ha supuesto un importante esfuerzo de diagnóstico y tratamiento, aunque implique medidas de carácter sectorial, tiene un carácter marcadamente transversal, como lo son los grupos de disfunciones sobre las que actúan las medidas. Por eso, en el futuro, será necesario complementar este trabajo con diagnósticos sectoriales. Sin ellos no sería posible la elaboración de un mapa completo de las disfunciones existentes en el Estado Autonómico y solo sobre la base de un diagnóstico completo de los problemas existentes en cada sector de

política pública será posible la búsqueda consensuada de soluciones.

Y la tercera cuestión es que debemos acostumbrarnos a que este es un ejercicio que deberemos realizar periódicamente, como lo hacen otros estados de características similares a las nuestras. Además es muy importante desdramatizar: ni nuestro modelo es especialmente propenso a padecer disfunciones ni las que hemos podido diagnosticar son muy diferentes de las que padecen otros estados compuestos y unitarios. También compartimos con todos ellos las causas que las generan. De lo que se trata es de corregir tales disfunciones y mejorar la capacidad de todos los niveles del gobierno y del Estado en su conjunto para afrontar los nuevos retos a los que España y sus ciudadanos se enfrentan. Y para ello tan solo es necesario que todos compartamos la voluntad de resolver los problemas. ■