

# Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades

 GUIAS



*Cómo mejorar  
la eficacia de la acción pública  
en el Estado Autonómico*



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

 agencia  
de evaluación  
y calidad



# **Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades**

**Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

**2016**

# Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades

---

*Este Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades forma parte del Plan de Trabajo de la AEVAL de 2013, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del 12 de julio de 2013. Este Manual forma parte, asimismo, del conjunto de medidas contempladas en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)*

Primera edición: 2016

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

[www.aeval.es](http://www.aeval.es)

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E39/2013

Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Madrid, noviembre de 2016

**Equipo de redacción:**

José María Pérez Medina, Vocal Asesor de la DG de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. MINHAP

Ana Ruiz Martínez. Presidenta de AEVAL. MINHAP

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-16-008-8

## ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	7
II. DISFUNCIONES EN EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS POR LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES.....	11
<b>A. Las disfunciones inducidas por el modelo de organización del poder: los conceptos de solapamiento y duplicidad.....</b>	<b>11</b>
<b>B. Ámbitos considerados para analizar la posible existencia de disfunciones. ....</b>	<b>13</b>
<b>C. Tipos de disfunción asociados a cada dimensión existentes en el Estado Autónomo.....</b>	<b>14</b>
Disfunciones relacionadas con la cooperación .....	15
Disfunciones relacionadas con la adopción conjunta de decisiones.....	30
Disfunciones relacionadas con los sistemas de información .....	54
Disfunciones relacionadas con la gestión de políticas y servicios públicos. ....	92
III. METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DISFUNCIONES SECTORIALES	107
<b>A.- Diagnósticos Sectoriales. ....</b>	<b>107</b>
<b>B.- Planificación y seguimiento del proceso de eliminación de disfunciones a nivel departamental .....</b>	<b>119</b>
Planificación para la eliminación de disfunciones. ....	119
Seguimiento de los planes para la eliminación de disfunciones.....	121
ANEXO I: ENFOQUE METODOLÓGICO .....	133
BIBLIOGRAFÍA .....	137



## I. INTRODUCCIÓN

---

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 12 de julio de 2013, se aprobaron las evaluaciones y estudios que forman parte del Plan de Trabajo de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en 2013. Entre los trabajos encomendados a AEVAL figura la elaboración de un manual de racionalización y eliminación de duplicidades. Este estudio forma parte del conjunto de medidas contempladas en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

La CORA se creó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012. El principal objetivo de la CORA era efectuar un diagnóstico de situación del sector público, a partir del cual desarrollar una propuesta de medidas orientadas a conseguir una Administración más ágil y transparente, más eficiente al eliminar solapamientos y duplicidades y más orientada a las necesidades de ciudadanos y empresas.

Paralelamente a la creación de la CORA también se ha trabajado intensamente en la eliminación de duplicidades desde una óptica normativa. Como paradigma del compromiso con la eliminación de disfunciones y solapamientos entre Administraciones, se ha aprobado la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que con el objetivo último de garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera de las administraciones locales, ha delimitado con claridad el hasta ahora difuso campo competencial en el que se situaban las Entidades Locales. Se trata de garantizar por Ley el principio de “una Administración, una competencia”, evitando duplicidades con la administración autonómica y con la administración del Estado, esencialmente limitando el ejercicio de competencias “impropias”.

Los trabajos de la CORA se han organizado en torno a cuatro Subcomisiones, siendo una de ellas la Subcomisión de Duplicidades, orientada al diagnóstico y propuesta de eliminación de las disfunciones<sup>1</sup> existentes en el Estado Autonómico.

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo se utilizará el término disfunción para englobar los conceptos de duplicidad, solapamiento e ineficiencia, cuando se aluda a ellos de manera genérica.

Entre las propuestas de esta Subcomisión se encuentra la elaboración de un manual que permita abordar de manera preventiva las disfunciones y también eliminar las ya diagnosticadas a partir de los trabajos de la propia Subcomisión.

Partiendo del hecho de que muchas de estas disfunciones son comunes a todos los sectores de actuación pública analizados, se consideró la necesidad de establecer una medida transversal a todos ellos que permitiera corregir, encauzar y prevenir este problema.

El objetivo que persigue la elaboración de este manual es proporcionar herramientas para abordar las disfunciones existentes en el ámbito competencial de cada Departamento Ministerial. Estas disfunciones pueden producirse tanto en el interior de la propia Administración General del Estado (AGE) o de una Comunidad Autónoma, como entre aquélla y las administraciones de las Comunidades Autónomas.

Se parte para ello del reconocimiento de la pluralidad existente en el Estado español, con diferentes niveles territoriales de Gobierno que gozan cada uno de ellos de una autonomía reconocida constitucionalmente para la gestión de sus propias competencias. A ello debe añadirse el reconocimiento de la existencia de unos regímenes forales derivados del mantenimiento de derechos históricos, lo que les supone un tratamiento diferenciado en determinados ámbitos competenciales. El respeto a esta pluralidad y a esta variedad de regímenes es una premisa inicial de la que parte el análisis realizado en este manual. Todo ello es compatible con la imprescindible política de racionalización competencial de manera que puedan eliminarse o mitigarse esas disfunciones propias de este tipo de regímenes descentralizados y plurales, respetando las peculiaridades reconocidas en nuestro cuerpo normativo.

Para ello el manual efectúa una identificación inicial de las áreas en las que se han detectado las principales disfunciones sobre las que cada Departamento Ministerial deberá incidir, señala los instrumentos que serían aplicables para corregir o al menos racionalizar estas disfunciones y finalmente define los mecanismos que permitan efectuar un seguimiento de la eficacia de cada Ministerio en la corrección de las disfunciones previamente identificadas.

Aunque este manual parte de las más de cien disfunciones identificadas a partir del análisis de los sectores de política pública responsabilidad de cada Ministerio por las Subcomisiones de Duplicidades y Simplificación y que se reflejan en el informe CORA, es preciso señalar que NO CONTIENE un inventario de todas las disfunciones existentes.

Como se insistirá a lo largo del texto solo es posible elaborar este inventario a partir de estudios sectoriales en profundidad. Lo que este manual CONTIENE son propuestas metodológicas generales para abordar la solución de disfunciones que posiblemente requerirán algún tipo de adaptación al analizar sectores concretos de política pública.

Por otra parte, el manual propone actuaciones para corregir una serie de disfunciones en relación con la toma conjunta de decisiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el funcionamiento de los órganos de cooperación y los sistemas de información, a las que se ha añadido una dimensión adicional relativa a la gestión pública, y que afectan con mayor o menor intensidad a todos los sectores de política pública.

Este Manual pretende actuar como una guía metodológica para que los Departamentos Ministeriales realicen anualmente una revisión de la forma de ejercicio de sus competencias, con el objeto de identificar disfunciones no detectadas, y prevenir la aparición de otras nuevas.

El documento se estructura en tres capítulos y un anexo, incluyendo esta introducción. En el segundo capítulo se definen los conceptos de duplicidad, solapamiento e ineficiencia y se describen distintos tipos de disfunción identificadas a partir de estudios realizados en otros Estados compuestos y se caracterizan las existentes en España derivados de la carencia de sistemas de información compartidos y de la fragmentación de la gestión pública cuando en la prestación de un servicio o en un procedimiento administrativo concurren varios niveles de la administración. Para todas ellas se efectúan recomendaciones para prevenirlas o solucionarlas. También se incluye una ficha resumen del análisis efectuado y de las recomendaciones realizadas para cada una de estas dimensiones así como una identificación de disfunciones concretas a partir de la información remitida a la Subcomisión de Duplicidades, algunas de ellas contempladas como medidas CORA, así como la obtenida a través de evaluaciones de políticas públicas realizadas por AEVAL o a partir de la revisión bibliográfica efectuada.

En el tercer capítulo se aborda una metodología para la detección y prevención de disfunciones sectoriales basada en la metodología de evaluación de políticas públicas. Y finalmente, se propone un modelo de planificación y un conjunto de indicadores de seguimiento para que los Departamentos Ministeriales aborden la resolución de las disfunciones existentes en su ámbito de responsabilidad.

Por último, el anexo contiene el enfoque metodológico con el que se ha realizado este manual.



## II. DISFUNCIONES EN EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS POR LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES.

---

### A. Las disfunciones inducidas por el modelo de organización del poder: los conceptos de solapamiento y duplicidad.

Desde la perspectiva en que se ha abordado este manual, se consideran disfunciones aquellas prácticas o modos de funcionamiento del sistema que pueden afectar negativamente a la eficacia de las políticas públicas.

Una precisión previa es que estas disfunciones más que constituir un problema en sí mismo, en ocasiones derivan de características del sistema que pueden resultar disfuncionales para lograr determinados objetivos relacionados con la eficacia. Por ejemplo, la concurrencia competencial, puede dar lugar a disfunciones al hacer más compleja la adopción de decisiones o al limitar el alcance de éstas.

Otra cuestión a tener en cuenta es que no hay que partir de la consideración de que las circunstancias que originan las disfunciones son siempre patologías en términos absolutos, porque pueden tener efectos beneficiosos para la eficacia. Por ejemplo, aunque se puede argumentar que la necesidad de cooperación intergubernamental tiene sus costes, también tiene otros efectos positivos. Además de los evidentes, aporta beneficios en términos de la generación de redes de intercambio de conocimientos, experiencias y socialización. Finalmente, cabe de nuevo recordar que muchas de las disfunciones que se describen en este manual también se encuentran, como se verá más adelante, en los sistemas unitarios o en el interior de un nivel de gobierno en los sistemas descentralizados y federales.

Teniendo en cuenta estas cuestiones y matices, podrían identificarse las siguientes disfunciones:

- El **solapamiento** o la concurrencia. Se puede dar cuando hay más **de un nivel de gobierno operando en el mismo sector de política pública**. Esta situación no puede ser considerada en sí misma una disfunción y, como se ha señalado, en algunos casos puede ser incluso ventajosa en términos económicos o útil en relación con el fortalecimiento de los vínculos entre administraciones.

Especialmente en determinados sectores de política pública, como el medio ambiente y el urbanismo, el solapamiento se ha descrito como el mejor mecanismo para evitar la captura de los responsables por parte de intereses económicos y en otros, como los relacionados con la seguridad ciudadana entendida en sentido amplio, como un seguro para la ciudadanía cuando se producen fallos por parte de otros niveles de gobierno o unidades administrativas.

Sin embargo, el solapamiento sí puede provocar algunas disfunciones como la duplicidad, la sobreoferta de servicios, la sobrerregulación o la sobreinspección o incluso la ausencia de la misma. Aun así debe recordarse que también pueden existir casos de, por ejemplo, solapamientos entre sectores en un mismo nivel de gobierno o incluso en el mismo sector.

- Una disfunción derivada del solapamiento es la **duplicidad** de actuaciones, que se produce cuando **distintas administraciones públicas prestan servicios idénticos a públicos idénticos**.

Esta situación no debe confundirse con la concurrencia competencial que implica que diversas administraciones tienen cometidos sobre la misma materia pero atribuciones funcionales diferentes o que se dirigen a públicos distintos. Asimismo, se está ante una duplicidad orgánica cuando existen órganos iguales con cometidos idénticos que actúan sobre los mismos sujetos.

- **Ineficiencia:** aunque no es estrictamente una duplicidad, puede darse también el caso consistente en que determinados órganos y unidades **prestan el mismo servicio a públicos distintos de manera menos eficiente y con menor calidad de la que lo haría un solo proveedor**. Ello puede resultar especialmente importante en algunos sectores de actividad como la enseñanza superior, la innovación o aquellos intensivos en nuevas tecnologías. Se produce un dilema entre proximidad al ciudadano y eficiencia que probablemente debería resolverse para cada caso concreto.

Un caso parcial de disfunción de este tipo ocurre con las agencias de evaluación del profesorado universitario, puesto que existen en las Comunidades Autónomas y en el Estado. Aunque tales agencias tienen funciones exclusivas y diferenciadas, también realizan otras funciones de forma duplicada, como por ejemplo la acreditación de profesores para los cuerpos universitarios docentes. Por ejemplo, un profesor de una universidad puede optar por acreditarse ante la agencia de la Comunidad Autónoma donde radica su universidad o la agencia nacional y es perfectamente posible que se le acredite en una de ellas y no en otra. Se trata de una situación en que órganos pertenecientes a distintas administraciones prestan un servicio idéntico a un cliente idéntico y, lo que es más llamativo, con requisitos diferentes.

## **B. Ámbitos considerados para analizar la posible existencia de disfunciones.**

La influencia del diseño institucional del modelo de organización territorial del poder, e incluso de otras variables contextuales, en la eficacia del sistema ha sido y es objeto de una cantidad creciente de análisis empíricos.

Sin embargo, en los últimos años, distintos análisis, más operativos y con un enfoque más aplicado, procedentes de organizaciones gubernamentales, académicas y *think tanks*, especialmente del mundo anglosajón, están realizando un esfuerzo para establecer una serie de criterios conforme a los que debería evaluarse la eficacia de la acción pública en Estados multinivel.

Desde este mismo enfoque y partiendo de las tres dimensiones de la política (las estructuras, el proceso de interacción entre los actores y los resultados de la acción pública) se considera que las dimensiones a abordar a la hora de analizar la existencia de disfunciones que afecten a la eficacia de las políticas públicas en Estados multinivel podrían ser las siguientes:

- La cooperación intergubernamental e interadministrativa.
- La forma de adopción de decisiones y en que se diseñan, implementan y evalúan las políticas públicas.
- La manera en que se intercambia y comparte la información para la adopción de decisiones.
- La manera en que se gestionan los servicios y prestaciones.

### **C. Tipos de disfunción asociados a cada dimensión existentes en el Estado Autonómico.**

Actualmente el Estado Autonómico muestra una configuración institucional y unos rasgos de funcionamiento que combinan elementos tanto de los sistemas federales llamados duales como de los llamados integrados o federalismos ejecutivos.

El bloque de constitucionalidad que conforman la Constitución y los Estatutos de Autonomía, junto a la interpretación que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional, configuran un sistema de reparto de competencias y poder en el que 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. Los casos de la legislación laboral o del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, aunque con matices, educación o universidades, son buenos ejemplos de este supuesto.

Además, la creciente intensidad de la normativa dictada por la Unión Europea en ámbitos como agricultura, medio ambiente, protección del consumidor o mercado único, e incluso la política de estabilidad presupuestaria, incrementa aún más el peso de este tipo de competencias que asemeja el modelo autonómico al modelo integrado (por ejemplo, Alemania, Austria).

Al mismo tiempo, los ámbitos sectoriales que corresponden en exclusiva a las Comunidades Autónomas 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.

En cuanto al grado de centralización fiscal y autonomía de gastos e ingresos de las unidades subestatales, el modelo español también muestra una posición intermedia entre los dos extremos señalados, con el uso de fórmulas de ingresos compartidos, más propias de los sistemas integrados, y una tendencia al aumento de la corresponsabilidad fiscal, más propia de los sistemas duales, sin perjuicio de las especificidades propias de los regímenes forales.

En lo que concierne a la relación entre gobiernos, en el Estado Autonomo está más institucionalizada y articulada que en otros sistemas, compartiendo rasgos de multilateralidad y de bilateralidad, reforzados en Comunidades Autónomas con Estatutos de nueva generación y Comunidades Autónomas forales.

Estos elementos mixtos del Estado Autonomo le han permitido un buen rendimiento en general, e incluso han prevenido la aparición de algunas disfunciones conocidas en otros países con modelos duales o integrados de federalismo, que se describirán a continuación, pero a su vez lo han hecho propenso a padecer otras de las potenciales disfunciones que esos sistemas conocen.

Para elaborar un diagnóstico exhaustivo de las disfunciones existentes en el Estado Autonomo comunes a otros Estados compuestos o derivadas de sus especificidades, **es necesario realizar análisis de carácter sectorial** y aún en este caso muchas de las disfunciones halladas seguramente serían difícilmente generalizables.

Por esta razón este capítulo se centra en las cuatro dimensiones en las que se producen disfunciones de manera más generalizada y cuya resolución se considera más prioritaria.

## Disfunciones relacionadas con la cooperación

### 1. DIAGNÓSTICO

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 colaboración, tanto bilateral como multilateral, por lo tanto, es un elemento clave para el funcionamiento de los Estados compuestos. 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. En general, la mayoría de las propuestas de reforma dirigidas a eliminar solapamientos y duplicidades realizadas en

Estados descentralizados, dan lugar, entre otras cuestiones, al establecimiento o la necesidad de reforzar los mecanismos de cooperación ya existentes, tanto bilaterales como multilaterales. Lo que es lógico, ya que casi podría 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.

Los estudios realizados en otros Estados compuestos han evidenciado que las disfunciones existentes en materia de cooperación se explican por diversos factores. Uno de ellos es la falta de previsión constitucional sobre el principio de cooperación, como es el caso de España, que puede generar dos disfunciones: por una parte, **dificultades para dar sustento jurídico a los acuerdos** que se adoptan en el marco de los mecanismos de cooperación existentes y, por otra, puede **dificultar la exigencia de responsabilidad en su cumplimiento**.

Otro factor identificado son los **altos costes de transacción derivados de la necesidad de coordinación intergubernamental**, que, aunque produce beneficios relacionados con la generación de redes de políticas o la difusión de las iniciativas, supone una elevada inversión de tiempo y recursos. También se evidencia como un elemento que puede generar disfunciones en esta materia el **escaso desarrollo de la cooperación entre las unidades subestatales**, que en muchos países se ha tratado de solucionar con la creación de organismos *ad hoc* o de más alto nivel, como las Conferencias de Presidentes de las unidades integrantes.

Otro elemento es la **falta de una cultura de la cooperación por parte de los actores del sistema**, que se manifiesta en que:

- la cooperación y la coordinación se conciben desde la perspectiva del reparto competencial, no desde la óptica del diseño e implantación de las políticas públicas;
- la percepción de que la cooperación limita el principio de autonomía;
- la coordinación se entiende desde una perspectiva exclusivamente jerárquica;
- no se percibe que precisamente la existencia de un gobierno multicéntrico hace de la cooperación algo necesario para el buen funcionamiento del sistema.

Finalmente, la **falta de utilización de los instrumentos bilaterales o multilaterales de cooperación** e incluso la inexistencia de tales mecanismos en algunos ámbitos sectoriales, o el **deficiente funcionamiento de los mecanismos de cooperación**, que

ponen de manifiesto la inexistencia de una visión compartida sobre su naturaleza, explican también las disfunciones existentes en materia de cooperación.

En España, la falta de previsión constitucional sobre el principio de cooperación, además de los problemas señalados (dificultades para dar sustento jurídico a los acuerdos que se adoptan o para la exigencia de responsabilidad en su cumplimiento) puede haber propiciado, respecto del funcionamiento del Estado Autonómico, que se critique la debilidad de las relaciones intergubernamentales y las dificultades para construir un sistema similar al existente en otros Estados compuestos.

Sin embargo, en perspectiva comparada, España comparte muchos de los instrumentos existentes en otros Estados compuestos de nuestro entorno: conferencias intergubernamentales, de Presidentes, convenios, órganos de cooperación, etc., a lo que hay que añadir los instrumentos de cooperación bilateral existentes, imprescindibles para garantizar la cooperación en materias concretas en las que las relaciones entre el Estado y determinadas Comunidades Autónomas, como las relacionadas con los derechos históricos forales, entre otras, hacen imprescindible instrumentos de cooperación específicos. De todo ello, se deduce que no existe una carencia de instrumentos formalizados, pues existen múltiples tipos de órganos de cooperación institucionalizados a nivel político, tanto multilaterales como bilaterales.

Parece, por lo tanto, que las dificultades que se observan en el sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico pueden solventarse con un adecuado funcionamiento de los instrumentos multilaterales o bilaterales de cooperación, como se verá a continuación.

Entre las causas que impiden un correcto funcionamiento de los instrumentos multilaterales y bilaterales de cooperación y colaboración en España se pueden señalar:

- **La falta de un mecanismo de dirección, ordenación e impulso de los trabajos de los instrumentos de cooperación.** Esta carencia supone que su funcionamiento sea independiente, descoordinado con otros instrumentos y condicionado por las iniciativas del Ministerio competente.
  
- **La inexistencia de instrumentos de colaboración multilateral o, en su caso, bilateral en algunos ámbitos materiales,** lo que impide que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan acometer la elaboración, la aprobación y la ejecución de determinadas políticas públicas. Obviamente, la existencia de este tipo de instrumentos de colaboración actuaría como un requisito insoslayable para el desarrollo de procesos de adopción de decisiones.

- **Las dificultades para identificar claramente las Conferencias Sectoriales que desarrollan una actividad efectiva** y conocer sus planes de acción, objetivos y calendario de reuniones previstas. A esta dificultad se añaden otras situaciones, como el excesivo número de Conferencias Sectoriales, la falta de constitución de otras reguladas o previstas (Conferencia Sectorial del Agua o Conferencia Sectorial de Patrimonio), la frecuente confusión con las reuniones de Directores Generales, la inactividad de otras (algunas Conferencias Sectoriales presentan una frecuencia media de reuniones incluso inferior a la anual)<sup>2</sup>.
  
- **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.** En numerosas ocasiones las políticas públicas plantean exigencias de naturaleza intersectorial e interterritorial. Este hecho que se constata en los procesos de evaluación no tiene, en ocasiones, su correlato en la articulación de mecanismos de colaboración que contemplen ambas dimensiones.
  
- **La dinámica de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales y, en su caso, Comisiones bilaterales,** que se caracterizan por:
  - Su **orientación más al tratamiento de problemas de gestión** que a la planificación estratégica en el sector.
  - El, en ocasiones, **escaso compromiso sostenido de sus participantes**, ya que con frecuencia no se alcanza el quórum requerido o los Consejeros delegan su representación en Directores Generales.
  - La **debilidad de los mecanismos de seguimiento de los acuerdos adoptados**, aunque esto no es privativo de los instrumentos multilaterales ya que tampoco se contemplan en los instrumentos bilaterales.
  - Además, existe una **excesiva dependencia de estos órganos de la voluntad, y en ocasiones discrecionalidad**, de quienes tienen la responsabilidad de promover su funcionamiento o participan en ellas.
  - 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

---

<sup>2</sup> Un ejemplo en esta línea es la reciente fusión de las Conferencias Sectoriales de Industria y de la PYME, ahora denominada Conferencia Sectorial de Industria y de la PYME

número variable de Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo permanentes y no permanentes.

- **La escasa utilización de instrumentos informales de cooperación.** No se trata tanto de las redes informales que se generan por la participación en órganos institucionalizados de cooperación como de instrumentos estructurados y formalizados pero sin que para su articulación sea necesaria su vinculación a instrumentos institucionalizados.

Al igual que lo que ocurre en otros Estados compuestos, en el Estado Autonómico el despliegue de las políticas públicas sólo es posible mediante la cooperación, lo que hace del funcionamiento de las relaciones multilaterales y bilaterales de colaboración y cooperación un elemento estratégico para el funcionamiento del sistema.

Este conjunto de problemas y disfunciones se producen tanto entre diversos niveles de gobierno como dentro de un mismo nivel de gobierno. Además, como se ha señalado, los déficits en materia de cooperación se configuran como un problema transversal que afecta en mayor o menor medida a todos los sectores de política pública. No obstante, tanto en las evaluaciones de políticas públicas realizadas por AEVAL como en la documentación recopilada por la Subcomisión de Duplicidades, se han señalado ámbitos concretos en los que deberían priorizarse actuaciones para reforzar la cooperación. Dichos ámbitos se recogen en la ficha resumen que se encuentra al final del epígrafe.

## 2. RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN

**Primera Recomendación: Realización de diagnósticos sectoriales sobre el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.**

Como se indicaba, el problema de la consolidación de las relaciones de cooperación en el Estado Autonómico no radica en la carencia de instrumentos. Estudios recientes indican que en los últimos años se ha producido un notable desarrollo de las relaciones intergubernamentales aunque también que este progreso no es uniforme y varía considerablemente entre sectores. Es decir, los problemas señalados en cuanto al grado de institucionalización y al funcionamiento de los instrumentos de colaboración varían notablemente en cada sector o política.

Por esta razón, la primera exigencia a abordar en el ámbito de la cooperación intergubernamental es la realización de diagnósticos sobre las relaciones intergubernamentales desde una perspectiva sectorial, ya que hasta ahora se han

realizado para el conjunto del sistema. Sólo a partir de este diagnóstico de carácter sectorial podrán definirse medidas de mejora específicas.

Dichos diagnósticos, que deberían realizarse en cada Departamento Ministerial, se centrarán prioritariamente en el funcionamiento de los instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación, y contemplarán al menos los siguientes aspectos:

- Organización de las Conferencias Sectoriales existentes: Presidencia, Vicepresidencia, ejercicio de funciones de Secretaría, Órganos de apoyo de carácter general (formados por Secretarios de Estado, Secretarios Generales y Viceconsejeros), Órganos de apoyo de carácter especial (Comisiones Sectoriales, formadas por Directores Generales), Grupos de Trabajo (formados por funcionarios y técnicos especialistas en una materia, etc.).
- Existencia de Reglamento y verificación de su idoneidad para abordar las necesidades detectadas en el funcionamiento de los órganos de cooperación.
- Existencia de instrumentos que integren tanto la colaboración interterritorial como la intersectorial.
- Relaciones de los Órganos de Cooperación con Órganos consultivos existentes en el mismo ámbito de actividad y en los que participan agentes sociales y económicos del sector.
- Dinámica de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, tanto en plenario como en sus órganos de segundo nivel, y referida a un periodo determinado, los tres años previos a la realización del diagnóstico:
  - Iniciativa para la convocatoria. Modalidades de convocatoria según quién adopta la iniciativa de convocar (Ministerio, Comunidades Autónomas).
  - Frecuencia de convocatorias. Causas que, en su caso, pueden explicar una baja frecuencia de sesiones del plenario o de los órganos horizontales y de segundo nivel permanentes (inferior a dos anuales).
  - Iniciativa en la elaboración del orden del día. Asuntos propuestos por las Comunidades Autónomas que se hayan incorporado al orden del día.
  - Nivel de absentismo por Comunidad Autónoma.
  - Información sobre los asuntos tratados relativos a:

- Debates generales sobre la situación y problemas del sector, incluyendo las relaciones de las Administraciones con las correspondientes organizaciones profesionales.
  - Adopción de criterios comunes para el diseño y ejecución de políticas públicas.
  - Información sobre iniciativas regulatorias del Estado y grado de participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las normas estatales.
  - Actuaciones del Estado en el ejercicio de sus competencias que puedan afectar a las administraciones autonómicas.
  - Información sobre actividades y asuntos internacionales, especialmente los comunitarios, con la finalidad de que las comunidades puedan adoptar una posición al respecto.
  - Establecimiento de criterios para la financiación de las políticas públicas del sector.
  - Acuerdos para el intercambio de información.
- Adopción de decisiones: uso del consenso o asentimiento y de la votación.
  - Conflictividad y mecanismos para la resolución de conflictos.
  - Productos de la colaboración: acuerdos y convenios tanto multilaterales como bilaterales, y dentro de estos últimos, de subscripción generalizada.
  - Grado de cumplimiento de los acuerdos por parte de la AGE o de las Comunidades Autónomas, con indicación de incumplimientos y las consecuencias de los mismos.
- Sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados de los Acuerdos y Convenios.
  - Si procede, identificación de las causas de cuasi inactividad de la o las Conferencias Sectoriales.
  - Propuesta de reestructuración, fusión o extinción en su caso, de instrumentos de cooperación.
  - Identificación de ámbitos sectoriales en los que sería necesario establecer instrumentos de colaboración.

Los diagnósticos elaborados por cada Ministerio, una vez finalizados, se remitirán a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, para su posterior integración y elevación a la Secretaría de la Conferencia de Presidentes.

Similar diagnóstico debe realizarse respecto a los instrumentos bilaterales de cooperación existentes en la normativa vigente e imprescindibles para la coordinación de políticas sectoriales en materias y ámbitos reconocidos constitucional o estatutariamente como de necesaria relación bilateral, como las Comisiones Mixtas en las Comunidades Autónomas forales o las previstas en Estatutos de Autonomía.

### Segunda Recomendación: Reorientación de las relaciones multilaterales.

Para reorientar las relaciones multilaterales se realizan las siguientes recomendaciones:

- **Implantar un modelo organizativo que promueva una mayor eficacia en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales sin perjuicio de promover de igual forma una mayor eficacia en los instrumentos bilaterales de cooperación en sectores y materias específicas.**

Cada Conferencia Sectorial debería contar con:

- Una Comisión Sectorial, que desarrolle la función de órgano preparatorio y que actúe como una estructura horizontal de apoyo.
- Unas Comisiones permanentes de carácter sectorial, diferentes en número para cada Conferencia en función de las especialidades técnicas exigidas en la materia.
- Unos Grupos de trabajo, permanentes y no permanentes, para abordar cuestiones especiales desde una perspectiva técnica, como por ejemplo la adopción de disposiciones y normas técnicas de forma consensuada o actuaciones conjuntas. Estos grupos de trabajo deberán configurarse teniendo en cuenta las necesidades de colaboración tanto interterritorial como sectorial.

La existencia de este tipo de grupos de trabajo de carácter técnico, tanto permanentes como no permanentes, constituye un elemento estratégico a la hora de propiciar la adopción de acuerdos y de avanzar hacia la generalización de las decisiones conjuntas, porque favorecen que la

discusión se sitúe en los aspectos técnicos, lo que facilita el acuerdo, y porque posibilitan el desarrollo de vínculos profesionales y de relaciones informales de colaboración entre las administraciones a través de sus funcionarios.

Todas las Comisiones Sectoriales contarán al menos con dos grupos de trabajo permanentes: uno de planificación y otro de información y evaluación. Se considera conveniente que exista un solo grupo de trabajo para las actividades de información y evaluación para garantizar que las baterías de indicadores que se diseñen para el seguimiento de las distintas políticas públicas y sus instrumentos de despliegue (planes, programas, etc.) posibiliten también su evaluación. Estos grupos deberán trabajar de manera coordinada para que los resultados de las tareas de seguimiento y evaluación sean tenidos en cuenta en el momento de la planificación, y para que la planificación contemple en su diseño los mecanismos de seguimiento y evaluación.

#### ■ Mejorar la dinámica de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales:

- Elaborar un Reglamento de Funcionamiento o revisar los reglamentos existentes para adaptarlos a la evolución de las necesidades de colaboración. Aunque la existencia de un reglamento no garantiza *per se* un adecuado funcionamiento de las Conferencias, no es menos cierto que sí mejora su grado de institucionalización.
- Establecer un mínimo de sesiones plenarias anuales: al menos dos tal como establece la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en su artículo 4. También deberá establecerse una frecuencia mínima de reuniones para las Comisiones Sectoriales y los grupos de trabajo permanentes. Una cuestión adicional es prever reglamentariamente la posibilidad de que puedan convocarse sesiones plenarias o de comisiones sectoriales a propuesta de un determinado número de miembros de la Conferencia.
- Facilitar que las Comunidades Autónomas puedan proponer asuntos a tratar en las sesiones plenarias. Esto implica que la propuesta de orden del día circule entre los miembros de la Conferencia con suficiente antelación y que reglamentariamente se prevea esta posibilidad.
- Establecer un plazo mínimo, de al menos diez días, para la remisión de la documentación relativa a los asuntos a tratar en el orden del día.
- Abrir los contenidos de los órdenes del día también a cuestiones sobre las que el Estado tiene competencias exclusivas. Es la vía para generar

- un clima de mayor cooperación en los ámbitos competencia exclusiva de las Comunidades y en los que concurren ambos niveles de gobierno.
  - Dotar de más eficacia a los Acuerdos mediante un mayor compromiso respecto de su cumplimiento.
  - Establecer sistemas de seguimiento de los Acuerdos adoptados.
- Elaborar planes anuales de trabajo que contemplen indicadores de seguimiento. Los planes y los resultados de su seguimiento se publicarán en los portales de transparencia.
  - Reforzar el papel de las Conferencias Sectoriales en el plano del intercambio de buenas prácticas.
  - Publicar los Acuerdos y los resultados de su seguimiento, también los relativos a los convenios de colaboración, para dotar de una mayor transparencia el funcionamiento de las relaciones de cooperación.

### **Tercera Recomendación: Promover los instrumentos informales de colaboración**

Además del papel de las Comisiones y Grupos de trabajo como órganos de apoyo y mecanismos de colaboración informal y de generación de redes, un instrumento que puede facilitar la intensificación de las relaciones de cooperación interadministrativa es la potenciación de redes informales de colaboración.

Un ejemplo exitoso y aplicable a otros ámbitos, es la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios. Esta Red está integrada por los tres niveles de la administración, representando a la Administración Local, la Federación Española de Municipios y Provincias. En representación de la Administración General del Estado y de las Administraciones Autonómicas participan los Directores Generales responsables de calidad y evaluación.

Aunque es un instrumento informal de colaboración se ha dotado de un reglamento interno de funcionamiento y trabaja sobre la base de objetivos concretos acordados por el plenario de la Red (relacionados con el impulso de la calidad de los servicios y de la evaluación de las políticas públicas) que se abordan mediante grupos de trabajo creados *ad hoc*. Constituye un foro de intercambio de buenas prácticas y ayuda mutua entre las organizaciones en el que se difunde información sobre asuntos que afectan a

las administraciones, como por ejemplo, las iniciativas adoptadas y trabajos realizados en los grupos de trabajo de la Unión Europea de los que forma parte la AEVAL, los informes sobre la evolución de la calidad de los servicios y la administración electrónica en España o las metodologías de evaluación.

Entre los logros de esta Red se encuentra el diseño conjunto y la adopción por parte de todas las administraciones públicas españolas, mediante Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas y de Acuerdos de Gobierno en el caso de algunas Comunidades Autónomas, de la *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*, además de elaborar metodologías comunes para la evaluación de la calidad de los servicios públicos o de estrategias para el impulso de la evaluación de las políticas públicas. Cada dos años organiza una Conferencia Estatal de Calidad en los Servicios Públicos.

## FICHA RESUMEN DE LAS DISFUNCIONES RELACIONADAS CON LA COOPERACIÓN

### DIAGNÓSTICO

Déficits de institucionalización y de funcionamiento de los instrumentos multilaterales y bilaterales de colaboración:

Inexistencia de instrumentos de colaboración en algunos ámbitos materiales.
No constitución de Conferencias Sectoriales autorizadas.
Falta de funcionamiento en la práctica de Conferencias Sectoriales.
Orientación más a la gestión que a la planificación estratégica.
Dinámica de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales.
Escasa utilización de instrumentos informales de cooperación.

Los efectos inducidos por la existencia de estas disfunciones que se producen tanto entre diversos niveles de gobierno como dentro de un mismo nivel de gobierno:

Impiden la adopción de decisiones de manera conjunta.
Imposibilitan un diseño e implantación de las políticas públicas más coherente.
No facilitan una mayor corresponsabilidad en la financiación de las políticas públicas.
Impiden el diseño de baterías de indicadores y sistemas de información compartidos por los distintos niveles de la administración dentro de y entre cada sector de política pública.
Dificultan el establecimiento de estándares técnicos y el ejercicio de la acción conjunta en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas.

### RECOMENDACIONES

#### 1. Realizar diagnósticos sectoriales

Los diagnósticos se realizarán en cada Departamento Ministerial, y contemplarán al menos los siguientes aspectos:

Organización de las Conferencias Sectoriales existentes y de los instrumentos bilaterales sectoriales existentes.
Existencia de Reglamento y verificación de su idoneidad para abordar las necesidades detectadas en el funcionamiento de los órganos de cooperación.
Existencia de instrumentos que integren tanto la colaboración interterritorial como la intersectorial.
Relaciones de los Órganos de Cooperación con Órganos consultivos existentes en el mismo ámbito de actividad .
Dinámica de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales y de los instrumentos bilaterales sectoriales existentes tanto en plenario como en sus órganos de segundo nivel: <ul style="list-style-type: none"><li>○ Iniciativa para la convocatoria.</li><li>○ Frecuencia de convocatorias.</li><li>○ Iniciativa en la elaboración del orden del día.</li><li>○ Nivel de absentismo por Comunidad Autónoma.</li><li>○ Información sobre los asuntos tratados.</li><li>○ Adopción de decisiones.</li></ul>

- Conflictividad y mecanismos para la resolución de conflictos.
- Productos de la colaboración.
- Grado de cumplimiento de los acuerdos.

Sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados de los Acuerdos y Convenios.

Identificación de las causas de cuasi inactividad de la o las Conferencias Sectoriales.

Propuesta de reestructuración, fusión o extinción en su caso, de instrumentos de colaboración.

Identificación de ámbitos sectoriales en los que sería necesario establecer instrumentos de colaboración.

Los diagnósticos elaborados por cada Ministerio una vez finalizados se remitirán a la Secretaría de Estado de Administraciones públicas, para su posterior integración y elevación a la Secretaría de la Conferencia de Presidentes.

## *2. Reorientar las relaciones multilaterales.*

Implantar un modelo organizativo que promueva una mayor eficacia en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales:

- Una Comisión Sectorial, que desarrolle la función de órgano preparatorio y que actúe como una estructura horizontal de apoyo.
- Comisiones permanentes de carácter sectorial.
- Grupos de trabajo permanentes y no permanentes.
- Todas las Comisiones Sectoriales contarán al menos con dos grupos de trabajo permanentes: uno de planificación y otro de información y evaluación.

Mejorar la dinámica de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales:

- Elaborar un Reglamento de Funcionamiento o revisar los reglamentos existentes para adaptarlos a la evolución de las necesidades de colaboración.
- Establecer un mínimo de sesiones plenarias anuales.
- Facilitar que las Comunidades Autónomas puedan proponer asuntos a tratar en las sesiones plenarias.
- Establecer un plazo mínimo para la remisión de la documentación.
- Abrir los contenidos de los órdenes del día también a cuestiones sobre las que el Estado tiene competencias exclusivas.
- Dotar de más eficacia a los Acuerdos mediante un mayor compromiso respecto de su cumplimiento.
- Establecer sistemas de seguimiento de los Acuerdos adoptados.

Elaborar planes anuales de trabajo que contemplen indicadores de seguimiento.

Reforzar el papel de las Conferencias Sectoriales en el plano del intercambio de buenas prácticas.

Publicar los Acuerdos y los resultados de su seguimiento, también los relativos a los convenios de colaboración, para dotar de una mayor transparencia al funcionamiento de las relaciones de cooperación.

## *3. Promover los instrumentos informales de colaboración.*

## ÁMBITOS MATERIALES EN LOS QUE SE HAN EVIDENCIADO DISFUNCIONES EN RELACIÓN CON LA COOPERACIÓN

Identificados en su mayor parte por la Subcomisión de Duplicidades y que han sido objeto de medidas CORA específicas ya implantadas o en elevado grado de ejecución, que requieren en su mayoría la adhesión de las CCAA., o a partir de resultados de evaluación de políticas públicas y revisiones bibliográficas.

Sector de Política/ Política/ Ámbito material	Departamento Afectado	Disfunción
	TODOS	Defectos de coordinación entre la planificación general de la actividad económica, que corresponde al Estado, y la aplicación práctica, que en buena medida corresponde a las Comunidades Autónomas (apoyo a la empresa, política y horarios comerciales, modelo de desarrollo territorial y urbano).
<b>Salud Laboral</b>	MEYSS	La falta de coordinación provoca una carencia de planificación conjunta en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo e implica la existencia de disparidad de criterios técnicos y normativos, de fragmentación de la información y de los recursos disponibles.
<b>Energía</b>	MINETUR	Falta de visión intersectorial en la cooperación en materia de energías renovables. La CS de Energía es el instrumento de cooperación en este sector de política pero respecto a otros ámbitos de actuación pública relacionados con la política de fomento de las energías renovables, todas las cuestiones relativas a las emisiones de CO <sub>2</sub> son competencia de la CS de Medio Ambiente.
	MINETUR	Insuficiente coordinación en el ejercicio de las competencias en materia energética entre el Estado y las CCAA, especialmente en materia de planificación energética.
<b>Industria</b>	MINETUR, MINECO	Falta de cooperación en el caso instrumentos de actuación que interaccionan con diversos sectores de política pública y con distintos niveles de gobierno, como es el caso del Programa REINDUS. En estos casos, dada la diversidad de organismos e instrumentos existentes, el reto que se plantea es el de la coordinación intersectorial y entre los niveles de gobierno. La cooperación entre todos los actores es clave para garantizar la mayor eficacia y eficiencia posibles, evitando duplicidades, actuaciones contradicciones o la competencia estéril entre administraciones.
<b>Cooperación al desarrollo</b>	MAEC	Mejora de la coordinación con las Comunidades Autónomas en materia de cooperación para el desarrollo mediante firma de convenio específico de Fondo Humanitario entre el MAEC y las Comunidades Autónomas. *
	MAEC	Extinción de la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo, centralizando la acción de colaboración en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. Medida CORA ya implantada. *
<b>Seguridad Vial</b>	MINT	Creación de una Conferencia Sectorial en materia de Tráfico y Seguridad Vial. Medida CORA ya implantada. *
<b>Empleo</b>	MEYSS	Reforzar los órganos institucionales de cooperación en el seno del SISPE y ampliar las materias objeto de intercambio de información, en el nuevo marco de las políticas activas de empleo. Propuesta de homogeneización de las plataformas informáticas <sup>3</sup> *
<b>Turismo</b>	MINETUR	Activar y reforzar los mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación turística a nivel supra autonómico. Medida CORA ya implantada. *
<b>Telecomunicaciones y Sociedad de la Información</b>	MINETUR	Aprobación de medidas de coordinación entre la AGE y las CCAA para el despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones (Art 35 de la nueva Ley General de Telecomunicaciones). Medida CORA ya implantada, contenida en la Ley General de Telecomunicaciones (BOE de

<sup>3</sup> Esta medida también se incluye en el apartado sistemas de información

		10/05/2014). *
<b>Fomento empresarial</b>	MINETUR	Creación de un Consejo Estatal de la Pequeña y Mediana Empresa <sup>4</sup> . Medida CORA ya implantada. *
<b>Igualdad</b>	MSSSI	Asunción por parte de la comisión interministerial de igualdad de los asuntos de violencia de género. Medida CORA ya implantada. *
	MSSSI	Supresión del Consejo Rector del Instituto de la Mujer. Medida CORA ya implantada. *
<b>Salud</b>	MSSSI	Supresión de diversos órganos colegiados adscritos al Plan Nacional sobre Drogas y creación del Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones. Medida CORA ya implantada. *
<b>Otras</b>	MINECO	Coordinación de la acción exterior de los Medios Propios del Estado. *

\* **Disfunciones que han sido objeto de medidas CORA específicas.**

---

<sup>4</sup> Esta medida también se incluye en el apartado sistemas de información

## Disfunciones relacionadas con la adopción conjunta de decisiones.

### 1. DIAGNÓSTICO

Como en el caso de la cooperación, diversos estudios internacionales han identificado disfunciones que afectan a los Estados compuestos y que se relacionan con los procesos de adopción de decisiones conjuntas.

La **confusión competencial** es posiblemente una de las disfunciones más frecuentes. Este problema se da incluso en países caracterizados por una clara distribución de competencias, en los que el paso del tiempo ha hecho que ésta se haya difuminado. Frecuentemente, esta confusión hace que se resienta la capacidad decisoria, se incremente la conflictividad y provoque un mayor protagonismo del poder judicial en el diseño del modelo.

La **problemática de las decisiones conjuntas** se asocia a la existencia de numerosas áreas de competencias compartidas y concurrentes, como es el caso de España. Esta disfunción produce el efecto de que, ante la necesidad de alcanzar acuerdos multilaterales por consenso o unanimidad o, en su caso, ante la necesidad de alcanzar acuerdos en los instrumentos bilaterales creados para sectores determinados, se acaban diseñando políticas públicas de mínimos o se produce un bloqueo decisional, lo que se traduce en la inacción pública por la dificultad de adoptar decisiones mínimas o, incluso, que la acción desarrollada no identifique o resuelva adecuadamente el problema público que la motivó.

Otra disfunción que se produce básicamente en las áreas de competencia compartida es la **dificultad para innovar**, dado que los gobiernos subestatales se concentran en la implantación. *A priori*, en los sistemas donde la competencia sobre las distintas fases de la política pública se sitúa en un único nivel, existen menos posibilidades de innovación, de que se impongan las mejores políticas públicas y de que se produzca el aprendizaje entre gobiernos llevando a soluciones eficientes.

También derivada de la preeminencia de competencias compartidas, puede producirse una **anticipación en la regulación**, que consiste en que las unidades subestatales puedan regular anticipadamente determinados ámbitos con carácter previo a la intervención regulatoria de nivel central, creando políticas propias que pueden no coincidir con las que se regulen a nivel central.

Otra disfunción también evidenciada es **el diferente ritmo de implantación** por parte de los gobiernos subestatales en los procesos de implantación de las políticas públicas

de competencia compartida. Ésta es una situación que puede darse, por ejemplo, en relación con la adopción de medidas gravosas que pueden llevar ritmos diferentes de implantación por parte de las unidades subestatales gobernadas por partidos de distinta orientación ideológica al gobierno central.

Y finalmente y también como disfunciones frecuentes, se señalan la **primacía de la lógica competencial** frente a la lógica de la resolución de los problemas y la focalización en el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas específicas. Por ejemplo, existen dificultades para obtener datos útiles para el diseño de las políticas porque la información no se comparte; el reparto de competencias es una barrera para la evaluación de políticas que, por definición, en el mundo actual atienden a un esquema multinivel. Y junto a aquella, la **primacía de la lógica sectorial** frente a la búsqueda de soluciones integrales. Así, problemas públicos que necesitarían un enfoque compartido por distintos sectores de política pública, se abordan de manera independiente por las autoridades responsables de cada uno de estos sectores. Este problema, que también se encuentra en los sistemas centralizados o dentro de un nivel territorial en los sistemas descentralizados, se multiplica cuando además, hay varios niveles de gobierno actuando.

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, integrando, cuando sea posible, las actuaciones de los tres niveles de gobierno para dotarlas de mayor coherencia y en consecuencia, de más garantías de éxito, promoviendo en paralelo un uso más eficiente de los recursos públicos.

Ciertamente, 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. Se trata de una regulación orientativa, que se inserta en un título de Principios Generales y que en ese momento tuvo como finalidad ofrecer un modelo de colaboración que articulara las competencias de los diferentes niveles políticos y administrativos en materias coincidentes o relacionadas.

Sin embargo, y a pesar de tratarse de una aspiración en buena parte compartida por los diferentes niveles administrativos, más de veinte años después los resultados son desiguales, parciales y, en líneas generales, insatisfactorios. Aunque la referencia a la adopción de planes y programas conjuntos se ha incorporado a la casi totalidad de los Reglamentos vigentes de las Conferencias Sectoriales, esta previsión reglamentaria no ha evitado que su práctica haya sido limitada.

Con una finalidad similar, este instrumento de cooperación también ha sido objeto de previsión normativa en significativas leyes sectoriales, aunque el carácter voluntario de

los instrumentos de cooperación en el sistema autonómico ha llevado a una regulación mínima que tampoco ha coadyuvado a un uso más intenso de esta figura.

Los problemas generales que han condicionado estos resultados han sido varios. En primer lugar, las reticencias de todas las partes para diseñar estrategias conjuntas. En segundo lugar, la dificultad que supone que la Administración del Estado integre en su estrategia nacional las prioridades de las Comunidades Autónomas. Además, se ha puesto de relieve la necesidad de respetar las peculiaridades organizativas y competenciales propias de las Comunidades Autónomas, especialmente las de aquellas con regímenes forales u otras especificidades recogidas en sus Estatutos que no pueden ver condicionadas sus atribuciones ejecutivas en ámbitos que competencialmente les corresponden.

La creación de la Conferencia de Presidentes tampoco ha conseguido dotar a este instrumento del impulso político necesario que permitiera adoptar estrategias generales de colaboración, y ello a pesar de las frecuentes referencias a la necesidad de desarrollar y potenciar la cooperación en el sistema autonómico español.

Desde otra perspectiva, las evaluaciones de políticas públicas realizadas por AEVAL han destacado y recomendado, la necesidad de proceder a 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. En otras ocasiones se ha evidenciado la necesidad de que este alineamiento se produzca en relación con los objetivos establecidos por las diferentes Comunidades Autónomas.

Esta necesidad se ha mostrado como una exigencia cuando se trata de implementar políticas definidas en el ámbito comunitario, circunstancia cada vez más frecuente, que establecen objetivos a alcanzar por los distintos Estados miembros y que en nuestro país requieren la participación de dos o tres niveles de la administración, ejerciendo sus respectivas competencias. El ejemplo de la Estrategia Europa 2020 y del Programa Nacional de Reformas elaborado por España y remitido a la Comisión Europea es altamente significativo y sin duda el mejor ejemplo de esta necesidad, ya que ordena en torno a 5 ejes y 26 objetivos, diferentes medidas que requieren de la intervención de diferentes actores institucionales y desde perspectivas sectoriales diferentes.

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, todo ello sin perjuicio del respecto a las regulaciones diferenciales cuando existen hechos diferenciales reconocidos constitucional o estatutariamente.

Además, tiene el efecto añadido de 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.

Entre los efectos que puede generar la carencia de mecanismos de adopción de decisiones conjuntas cabe señalar:

- **Problemas de coherencia en la implantación de las políticas como consecuencia del ejercicio competencial de los niveles de la administración implicados.** Este tipo de disfunción se produce como consecuencia de una 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. También puede ocurrir que los planes incluyan objetivos territoriales que acaban convirtiéndose en genéricos o *retóricos*, bien por razones competenciales, bien por falta de cooperación, si dichos objetivos no están consensuados con las Comunidades Autónomas ni se han debatido en el seno de una Conferencia Sectorial o, en su caso, en un instrumento bilateral. Un segundo factor que favorece este tipo de problema es la carencia de información que, además, en muchas ocasiones, imposibilita prever el esfuerzo económico necesario para el desarrollo de la política.
  
- **Problemas para el cumplimiento de objetivos derivados de la interacción con otros sectores de política pública o dentro del mismo sector, con otros programas conexos.** Este tipo de problemas en materia de planificación se produce por la existencia de déficits de coordinación y pueden manifestarse de diferentes maneras:
  - No se contempla a la hora de planificar la interacción con otras políticas públicas gestionadas por otros niveles de la administración. Por ejemplo, en la planificación de la política de agua es necesario tener en cuenta los impactos que sobre esta política pueden tener políticas como la de regadíos o de saneamiento y depuración gestionadas por las Comunidades Autónomas. Y a la inversa al planificar las políticas de regadíos o de saneamiento es necesario tener en cuenta la planificación hidrológica.
  - La misma situación puede darse cuando concurren diversos sectores en un mismo ámbito material. Por ejemplo, el objetivo de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> depende, en parte, del cumplimiento de objetivos del

Plan de Energías Renovables (fomento de las energías renovables) y del Plan E4 (fomento de la eficiencia energética).

En definitiva, la planificación no tiene en cuenta la necesaria complementariedad que deben guardar las distintas políticas.

- **Dificultad, en ocasiones imposibilidad, en el cumplimiento de objetivos definidos en Directivas Comunitarias.** El amplio desarrollo de las llamadas “directivas de resultados” que cuantifican los resultados a alcanzar, plantea nuevos retos en la ejecución de políticas orientadas a su cumplimiento, pues suponen dificultades debido a la distribución de cometidos fruto del reparto competencial. Esta circunstancia exige 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. Su análisis detallado por materias alerta sobre que la ejecución de las acciones necesarias recae con mucha frecuencia en las administraciones autonómicas, por ejemplo en el área de medio ambiente. El resultado es que los déficits de coordinación en la fase de transposición de la norma y definición de las condiciones necesarias supone un elevado riesgo de que se produzcan disfunciones regulatorias que dificulten su efectivo cumplimiento.
- **Ineficiencia en el uso de los recursos públicos.** La inexistencia de mecanismos de adopción de decisiones conjuntas, tanto entre niveles de administración como sectorialmente, conlleva, casi con seguridad, la concurrencia de intervenciones que no siempre son complementarias. Esta situación puede provocar sobrefinanciación, sobrerregulación o sobreoferta de servicios en unas ocasiones, así como déficits de dotaciones, imprescindibles en todo caso para la realización con éxito de proyectos de interés estratégico.

Este tipo de disfunciones se produce tanto entre diversos niveles de gobierno como dentro de un mismo nivel de gobierno.

En la ficha resumen que se encuentra al final de este epígrafe se relacionan un conjunto de ámbitos materiales en los que sería necesario abordar procesos que permitan adoptar decisiones conjuntas. Muchos de ellos han sido identificados por los Departamentos Ministeriales en la información suministrada a la Subcomisión de Duplicidades. Una parte de ellos es objeto de medidas CORA específicas y por lo tanto los problemas identificados se han subsanado o están en vías de subsanación. Otros

ámbitos que se incorporan han sido identificados a través de evaluaciones de políticas públicas realizadas por AEVAL.

No obstante, las circunstancias actuales invitan a priorizar aquellas políticas o programas relacionados con el refuerzo de la competitividad de la economía, la innovación, la creación de empleo, la mejora de la política regulatoria y en general con aquellas políticas públicas que afectan a la **unidad de mercado**. En el caso de nuestro país, los problemas relacionados con la unidad de mercado se han manifestado en sectores como los de transportes, comercio, horarios de apertura, liberalización de precios, comercio al por menor, estándares de productos o servicios, energía, urbanismo, construcción, o certificación de empresas para que contraten con el sector público.

Por ello, teniendo en cuenta el Programa Nacional de Reformas, y en especial los ejes que con mayor intensidad requieren de la acción conjunta de las diferentes Administraciones, “Mercado Laboral: Flexibilidad, Formación y Educación” y “Crecimiento y Competitividad”, en una primera fase y además de aquellas que cuenten con medidas CORA específicas, se priorizarían los siguientes ámbitos materiales, que se ordenan a partir de los ejes:

- Política de Justicia
- Políticas de medio ambiente y desarrollo sostenible
- Políticas de gestión de los recursos naturales: suelo, agua, aire, mares, fauna y flora
- Políticas energéticas
- Políticas agrarias
- Políticas de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio
- Políticas de transportes
- Políticas de infraestructuras
- Política de Industria
- Política de Turismo
- Política de Comercio
- Política de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información
- Políticas de I+D+i
- Políticas de empleo
- Contratación pública

## 2. RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN

### Primera Recomendación: Fomentar la planificación conjunta.

Avanzar hacia la planificación conjunta es clave para mejorar el funcionamiento del Estado Autonómico, evitando así la adopción de decisiones incoherentes entre distintos ámbitos territoriales y sectoriales sobre un mismo objeto, las duplicidades o redundancias así como otras disfunciones derivadas de la existencia de diferentes criterios regulatorios para un mismo ámbito de actuación pública. Además, permitiría definir objetivos comunes y de más largo alcance, avanzar hacia modelos de gestión más integrados y el establecimiento de sistemas de información compartidos.

La adopción de este enfoque integrado implica que el diseño e implantación 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.

Aunque este enfoque es necesario con carácter general, es especialmente importante en la prestación de algunos servicios básicos vinculados a las políticas que implican un gran esfuerzo de gasto público, tanto de inversión como corriente, o en las que concurren los tres niveles de la administración. La adopción de un enfoque integrado 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.

En definitiva, se trata 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.

#### *(a) Ventajas derivadas de la promoción de la planificación conjunta*

- Una primera utilidad se plantea en relación con los distintos programas de ayudas públicas a la financiación para soslayar la concurrencia de varias ayudas en un mismo proyecto, evitando una sobrefinanciación pública y una

distribución ineficiente de recursos públicos. La planificación estratégica conjunta de este tipo de instrumentos podría ayudar a resolver o a obviar este tipo de disfunción. Además de evitar duplicidades, posibilitaría que el conjunto de ayudas sea coherente con objetivos estratégicos fijados conjuntamente y que se generen sinergias en la actuación de los poderes públicos.

- Además la planificación conjunta, dado que permite diagnosticar problemas y establecer objetivos de forma compartida, posibilita que políticas complementarias de competencia autonómica coadyuven a la consecución de objetivos estratégicos para el conjunto del Estado. Es el caso, como se ha señalado, de objetivos definidos por Directivas Europeas que formulan políticas públicas para el conjunto de los Estados miembros y cuyo logro depende, a su vez en el caso de España, de diversas políticas públicas cuya ejecución es competencia de distintos niveles de gobierno.
- La planificación conjunta debe abordarse también desde una perspectiva transversal con un doble enfoque: contemplando las políticas sectoriales que producen efectos sobre el ámbito material que se está planificando y, simultáneamente, considerando los impactos que las políticas vinculadas a este mismo ámbito material pueden tener sobre otros.
- Finalmente, la planificación conjunta permite avanzar hacia un auténtico gobierno compartido de las políticas **salvaguardando el principio de autonomía**.

Este tipo de enfoque posibilita la participación de todos los sectores y niveles de gobierno implicados con carácter previo y compartido a la aplicación o puesta en marcha de una decisión. Se generan así alianzas y acuerdos y se fortalece el debate y el diálogo y se posibilita un diseño de las políticas coherente e integrado a nivel estatal, aunque con diversidades territoriales. Además la puesta en común de las competencias de las distintas administraciones, **salvaguardando el principio de autonomía**, permite su modulación y autolimitación y también de las decisiones unilaterales de cada administración.

**(b) *Diseño de procesos de planificación conjunta.***

La potenciación de la planificación conjunta constituye una medida específica adoptada por la CORA que está en fase de ejecución. Dicha medida se centra fundamentalmente en el refuerzo o creación, en su caso, de las Conferencias Sectoriales y más concretamente aborda aspectos como la actual limitación de la eficacia vinculante de los planes o la fijación de criterios objetivos para la distribución territorial de los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado para financiarlos, entre otras cuestiones.

En este manual se propone una metodología concreta para el despliegue de procesos de planificación conjunta. En este epígrafe se abordan tanto los aspectos organizativos del proceso como su diseño metodológico.

Una cuestión previa al inicio de procesos de planificación conjunta, es que la definición de los criterios u objetivos políticos para cada sector de política pública debería efectuarse en el seno de la Conferencia de Presidentes o al menos en la Conferencia Sectorial correspondiente, con la salvedad de aquellas materias o ámbitos que precisan de instrumentos bilaterales de cooperación como los propios de Comunidades Autónomas forales.

**Primer paso: elaborar un inventario de políticas públicas o ámbitos materiales en el seno de cada Departamento.**

La primera cuestión es identificar los principales ámbitos de actuación de los que es responsable cada Departamento, así como las políticas públicas vinculadas a cada ámbito y sus instrumentos de despliegue.

Por ejemplo, en el ámbito del Ministerio de Industria, Energía y Turismo se pueden identificar inicialmente y entre otros muchos, los siguientes ámbitos de actuación:

SECTOR DE POLÍTICA	POLÍTICA/ÁMBITO MATERIAL	INSTRUMENTOS DE DESPLIEGUE
Energía	Fomento de energías renovables	Plan de acción nacional de energías renovables de España 2011-2020. Planes operativos, programas, proyectos y actuaciones a través de los que se despliega el Plan de Acción.
	Ahorro y eficiencia energética	Plan de Acción de ahorro y eficiencia energética 2011-2020. Planes operativos, programas, proyectos y actuaciones a través de los que se despliega el Plan de Acción.
Industria	Política de reindustrialización	Programa de ayudas para actuaciones de reindustrialización (REINDUS)
Fomento empresarial	Financiación de Pymes	Programa de avales para pymes Programa de Impulso a las Redes de Business Angels
	Competitividad empresarial	Programa Innoempresa Programa de agrupaciones empresariales innovadoras

Un elemento más de este paso consiste en identificar adecuadamente aquellas políticas públicas o subpolíticas y sus instrumentos de despliegue que interaccionan con cada sector de política, lo que es imprescindible para la adopción de un enfoque integrado. Estos inventarios deberán actualizarse anualmente.

### Segundo paso: Elaborar un mapa competencial y regulatorio.

El objetivo de este paso es analizar el carácter compuesto o no de las diferentes políticas públicas existentes en un determinado ámbito, por razón de las competencias tanto sectoriales como territoriales, mediante un proceso paralelo y similar al Plan de Racionalización Normativa derivado del desarrollo de la Ley de Unidad de Mercado.

Para ello, una vez identificadas las políticas públicas o ámbitos materiales de los que es responsable cada Departamento, debería elaborarse un mapa competencial para cada una de las políticas públicas incluidas en él. Dicho mapa contemplaría tanto las competencias de las distintas administraciones territoriales como de los diferentes sectores. Por ejemplo, en la siguiente tabla se recoge el mapa competencial en materia de política de aguas en el que sólo se han contemplado la Constitución y la Ley de Bases de Régimen Local.

## Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades

MATERIAS	ESTADO	COMUNIDADES AUTONOMAS	ENTIDADES LOCALES
<b>EXCLUSIVAS</b>			
<b>HORIZONTALES</b>			
Actividad económica	Art. 149.1.13ª CE: Bases y coordinación de la planificación general	Art. 148.1.13ª CE: fomento del desarrollo económico de la CA	
<b>COMPARTIDAS</b>			
Recursos y aprovechamientos hidráulicos	Art. 149.1.22ª CE: -cuencas hidrográficas intercomunitarias -planificación hidrográfica sobre cuencas intercomunitarias (ex 149.1.22ª CE) y sobre cuencas intracomunitarias, ex art. 149.1.13ª CE, cuando la actividad planificadora afecte a la ordenación general de la actividad económica	Art. 148.1.10ª CE: Cuencas hidrográficas intracomunitarias EEAA: participación en la planificación y gestión de cuencas hidrográficas intercomunitarias, incluyendo trasvases (Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla y León, con distinto alcance)	Art. 25.2.I) LBRL: Suministro de agua (el abastecimiento domiciliario de agua potable es un servicio mínimo ex art. 26.1.a) para todos los municipios)
Medio ambiente	Art. 149.1.23ª CE: Legislación básica, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección.	Art. 148.1.9ª CE: -Desarrollo de las bases estatales -Gestión en materia de protección del medio ambiente	Art. 25.2.f) LBRL: Protección del medio ambiente (servicio mínimo ex art. 26.1.d) LBRL para municipios con población superior a 50.000 habitantes)
Obras públicas	Art. 149.1.24ª CE: de interés general (declarado por el Estado) o cuando afecten a más de una CA	Art. 148.1.4ª CE: -obras públicas de interés de la CA en su propio territorio -Participación en la planificación, programación, gestión y realización de las obras públicas de interés general en colaboración con el Estado (Cataluña, Andalucía y Aragón)	
Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda	Competencias prevalentes de ordenación física en razón de competencias sectoriales específicas (infraestructuras). Competencias en materia de normas de valoración del suelo, y expropiación forzosa. Competencias ex 149.1.1 y 1.8	Art. 148.1.3ª CE	Art. 25.2.d) LBRL: Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines (el parque público es un servicio mínimo ex art. 26.1.b) para municipios de más de 5.000 habitantes)
MATERIAS	ESTADO	COMUNIDADES AUTONOMAS	ENTIDADES LOCALES
Agricultura y Ganadería	149.1.13: Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.	Art. 148.1.7ª CE La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, Competencias sin perjuicio del 149.1.13ª	
Procedimiento Administrativo Común	Art. 149.1.18ª CE: reserva "in toto"	-Procedimientos especiales "ratione materiae" conectados a la materia que sirven	Autoorganización; ordenanzas municipales
Contratos y Concesiones Administrativas	Art. 149.1.18ª CE: Bases	Desarrollo legislativo y ejecución	

De la misma manera se debería elaborar un inventario de la normativa vigente para cada política pública. Este inventario contemplaría la normativa comunitaria, estatal y autonómica, incluyendo también la normativa generada en los tres niveles por otros ámbitos sectoriales relacionados con dicha política pública. En el caso de políticas públicas cuya ejecución pueda afectar a la garantía del principio de Unidad de Mercado, parte de este inventario, el relativo a regulación estatal y autonómica, habrá sido abordado por las Conferencias Sectoriales para dar cumplimiento a la Disposición adicional octava de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Los mapas competenciales y regulatorios se deberían actualizar anualmente.

**Tercer paso: Constituir grupos de trabajo especializados en el seno de las Conferencias Sectoriales.**

Una vez realizados ambos inventarios, cada Ministerio podría constituir un grupo de trabajo especializado por cada Comisión Sectorial existente en el seno de la correspondiente Conferencia Sectorial. Dicho grupo, de carácter permanente, es el que en el epígrafe relativo a la cooperación se denomina grupo de planificación. Este proceso, igualmente, coincidiría con los objetivos del Programa de Trabajo de Garantía de Unidad de Mercado.

Continuando con el ejemplo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, inicialmente y entre otros, podrían constituirse los siguientes grupos de planificación:

Sector de Política Pública	Conferencia Sectorial	Comisión Sectorial
Agricultura	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Sectorial de Agricultura y D. Rural
Ganadería	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Sectorial de Agricultura y D. Rural
Pesca	Pesca	Comisión Sectorial de Pesca
Agua	Medio Ambiente / Consejo Nacional del Agua	Comisión de DDGG Responsables Gestión del Agua
Costas	Medio Ambiente	Reuniones de DDGG de Costas
Desarrollo Rural	Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Sectorial de Agricultura y D. Rural
Biodiversidad	Medio Ambiente	Comisión N. Protección de la Naturaleza
Medio Ambiente	Medio Ambiente	Reuniones de DDGG de Medio Ambiente

Estos grupos estarán integrados por representantes de la Administración General del Estado y de las distintas administraciones autonómicas. Cuando sea preciso incorporarán también otros sectores de política pública relacionados con la materia. En este caso la composición del grupo se efectuará combinando sectores de política y niveles de gobierno. Un ejemplo en esta línea es el grupo de trabajo para el análisis del gasto sanitario del Consejo de Política Fiscal y Financiera integrado por representantes de los Ministerios de Hacienda y Sanidad y de las Consejerías de Hacienda y Sanidad de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Igualmente, estos grupos de trabajo deberían incorporar expertos independientes, así como a las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la materia de que se trate. Por ejemplo, las Estrategias de Salud para el Sistema Nacional de Salud se han elaborado de manera participativa contando con representantes de las sociedades científicas concernidas por cada estrategia concreta y asociaciones de pacientes, además de las Comunidades Autónomas.

### Cuarto paso: Seleccionar proyectos de diseño integrado.

A propuesta del Ministerio correspondiente, cada Conferencia Sectorial seleccionará y asignará a cada Comisión Permanente Sectorial al menos un proyecto por cada sector de política pública.

Estos proyectos abordarán un plan o programa vinculado a una política pública dentro de cada sector o ámbito material, bien para su revisión y rediseño, bien para su elaboración.

Por ejemplo, y recurriendo nuevamente al ejemplo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, dentro del Sector de Política Pública Medio Ambiente, podría seleccionarse la política pública de lucha contra el cambio climático y dentro de ésta podría seleccionarse como proyecto el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, o bien el Plan de Impulso a la Internacionalización de la Economía Española en los Sectores Asociados al Cambio Climático, entre otros instrumentos de despliegue de esta política. O alternativamente un instrumento de nueva creación que sea preciso desarrollar.

Además de la relevancia del plan o programa en relación con los objetivos de la política pública a la que se vincule, para la selección se podrían aplicar uno o varios de los siguientes criterios:

- Complejidad competencial o inexistencia de reparto competencial.
- Conflictividad (requerimientos de incompetencia, conflictos y recursos)
- Necesidad de adaptación a normativa comunitaria.
- Previsión de reformas a corto-medio plazo.
- Evidencia de disfunciones derivadas del marco competencial o regulatorio.
- Vinculación a políticas públicas relacionadas con la unidad de mercado.

### Quinto paso: Desarrollo de los proyectos

De manera resumida, se podrían contemplar como fases para el diseño de planes conjuntos las siguientes:

- **Identificación de las necesidades de una intervención pública y la elaboración de una agenda compartida de temas a los que atender:**
  - Identificar la necesidad de una intervención pública
  - Identificar a aquellos actores involucrados en el problema y afectados por el mismo
  - Determinar cómo conocer el mejor modo de identificar la visión que los distintos actores tienen del problema, tratando de asegurar que todos ellos pueden al menos entender cuál es la visión que los demás actores tienen sobre el problema
  - Revisar la información existente sobre el problema y completarla con el objeto de llegar a una comprensión global de la naturaleza del problema (causas y alcance) e incluso establecer cuál sería el estado deseado del problema con la finalidad de orientar así los procesos de identificación y valoración de las alternativas para solucionarlo
  - Acotar en qué consiste el problema
  - Comprender las causas del problema o las circunstancias que lo han motivado y los factores que contribuyen al mismo
- **Evaluar el contexto**
- **Formulación conjunta y adopción de la decisión**
  - Establecer objetivos
  - Identificar las intervenciones desde otros gobiernos sobre éste u otros problemas relacionados que tengan objetivos iguales o similares así como identificar intervenciones desde distintos sectores de política pública que tengan objetivos iguales o similares

- Generar y valorar las diferentes opciones de política pública basadas en la evidencia, eligiendo los instrumentos más adecuados entre el amplio abanico existente.
- Valorar si las opciones escogidas funcionarán en la realidad y seleccionar una de ellas
- **Inclusión de previsiones sobre la implantación y las consecuencias de su incumplimiento**
  - Especificar quién liderará y gestionará el proceso de implantación.
  - Establecer con claridad los impactos acordados buscados.
  - Detallar las responsabilidades de cada actor y los plazos para cumplir los objetivos que se detallen.
  - Determinar qué recursos se requieren y quién será el responsable de los mismos.
  - Establecer las fases del proceso o plan de implantación y elaborar un mapa de riesgos o de puntos críticos del proceso de implantación.
  - Identificar los indicadores de progreso del proceso y los valores que tienen que alcanzar para que el desempeño sea considerado el adecuado; establecer indicadores que pueden alertar sobre si se está logrando el impacto deseado
  - Determinar cómo se corregirá el proceso de implantación en caso de ser necesario
  - Establecer las consecuencias del incumplimiento de las responsabilidades atribuidas a cada nivel de gobierno
  - Prever un sistema de resolución de los conflictos que puedan surgir a lo largo del proceso de implantación
  - Identificar la vigencia de propio protocolo de implantación
- **Establecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación**

Cada Comisión Permanente Sectorial acordará el cronograma de ejecución de los proyectos que no debería exceder de un año.

Además de posibilitar la planificación conjunta en un ámbito material determinado, los proyectos iniciales que se desarrollen tienen una utilidad adicional: la elaboración, si es necesario, de una metodología de planificación adaptada a las especificidades de cada sector de política pública o ámbito material a partir de la metodología general que se propone. Por lo tanto un producto adicional del trabajo realizado será la elaboración de unas directrices metodológicas que sirvan de orientación para futuros procesos de planificación.

Tanto estas directrices como los proyectos, una vez finalizados y aprobados, serán remitidos por la Comisión Sectorial al Pleno de la Conferencia Sectorial o, si fuera necesario por razón de la materia, al instrumento bilateral correspondiente.

Las directrices metodológicas serán objeto de revisión con la periodicidad que se determine por cada Comisión Sectorial.

#### Sexto paso: Aprobación por la Conferencia Sectorial

Los proyectos y las directrices metodológicas deberían someterse a la aprobación mediante Acuerdo de las Conferencias Sectoriales correspondientes o, si fuera necesario por razón de la materia, del instrumento bilateral correspondiente.

Mediante un primer Acuerdo se aprobarán las directrices metodológicas que serán de aplicación a los sucesivos procesos de planificación desarrollados por cada Comisión Sectorial.

Un segundo acuerdo incluiría, además de la aprobación, el cronograma de implantación de cada proyecto, así como los procedimientos de seguimiento de su implantación y de evaluación de sus resultados. También contemplará los compromisos que para el desarrollo del proyecto asumen las distintas administraciones, así como los recursos materiales (tanto presupuestarios, como organizativos o de otra índole) necesarios para el despliegue de cada proyecto que deberá aportar cada nivel de gobierno.

#### Séptimo paso: Generalización de la planificación conjunta en cada ámbito sectorial.

Cada Comisión Sectorial debería elaborar un Plan cuatrienal de desarrollo de proyectos de planificación conjunta utilizando los criterios de selección señalados anteriormente. Este Plan, que sería objeto de aprobación por la correspondiente Conferencia Sectorial o, si fuera necesario por razón de la materia, por el instrumento bilateral correspondiente, debería incluir objetivos cuantificados e indicadores de seguimiento.

Anualmente cada Comisión Sectorial debería programar las actividades a realizar en relación con dicho Plan y elaborar un informe de seguimiento de los resultados alcanzados.

Los informes anuales de seguimiento de las Comisiones Sectoriales serán públicos y se publicarán en los portales de transparencia.

**Segunda Recomendación: Establecer una agenda de reforma de políticas públicas basada en la evaluación y sistematizar el uso de la evaluación conjunta.**

De la misma manera que, como se señalaba en el epígrafe relativo a la cooperación, no existen mecanismos de seguimiento y evaluación de los Acuerdos y Convenios fruto de las relaciones de colaboración, este mismo déficit existe respecto de los resultados e impactos de las políticas públicas desarrolladas en cada sector. El *alter ego* de la planificación conjunta es necesariamente 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.

Se trata por lo tanto, de 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.

Las propuestas de evaluación deberían acordarse en el seno de las Conferencias Sectoriales afectadas por razón de la materia o, si fuera necesario por razón de la materia del instrumento bilateral correspondiente. La responsabilidad de su ejecución corresponde a las Comisiones Sectoriales. Para su desarrollo podrá optarse entre la realización de evaluaciones internas (realizadas por los grupos de trabajo de información y evaluación de cada Comisión Permanente) o de evaluaciones externas.

En este último caso, y en tanto se desarrolla una red suficientemente extensa de organismos o unidades de evaluación en el conjunto del Estado, una posibilidad es contar con la participación de AEVAL para la realización de estas evaluaciones, bien por AEVAL exclusivamente, bien de manera compartida. En este último supuesto podrían utilizarse dos alternativas: la realización de las evaluaciones por equipos mixtos integrados por personal de AEVAL y miembros de los grupos de trabajo de información y evaluación o bien por equipos integrados exclusivamente por éstos últimos contando con el apoyo técnico de la Agencia.

Dentro de las alternativas metodológicas existentes para la realización de evaluaciones de políticas públicas, tanto internas como externas, la evaluación comparativa o *benchmarking* puede ser una buena opción. Esta tipología de evaluación se ha desarrollado notablemente en los últimos años en cuanto que paradigma que busca la

mejora de la eficacia y eficiencia mediante técnicas de análisis comparativos en un ámbito determinado.

La evaluación de programas o de políticas públicas no ha sido ajena a la utilización de una metodología que originariamente estaba vinculada a productos, procesos y al ámbitos de organizaciones empresariales e industriales en entornos de mercado. Así, en el ámbito público, el *benchmarking* puede ser entendido como la constante capacidad de comparar entre políticas y servicios desarrollados en distintos contextos públicos para evidenciar costes y ventajas de una determinada acción pública. De este modo se propicia una cierta competencia indirecta al tiempo que se comparten experiencias y se enriquecen los procesos de aprendizaje.

Sea cual fuere la definición aceptada, la finalidad que se persiga o la naturaleza del método de *benchmarking* adoptado (bien analítico, bien de medición cuantitativa), lo cierto es que se ha hecho un profuso uso del mismo en el ámbito de los servicios y organizaciones públicas. De hecho, ha sido utilizada en numerosos sistemas compuestos, como por ejemplo Alemania, que la aplica de manera sistemática por mandato constitucional.

El *benchmarking* requiere una evaluación y adaptación permanente para poder cumplir sus objetivos. Las evaluaciones comparativas de los resultados deben hacerse públicas, de modo que a la vez se conviertan en un instrumento de rendición de cuentas.

Para ser útil, un elemento básico del proceso es que haya una discusión exhaustiva de los resultados y las posibles conclusiones de estos procesos de evaluación entre los participantes concernidos.

## FICHA RESUMEN DE LAS DISFUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADOPCIÓN CONJUNTA DE DECISIONES

### DIAGNÓSTICO

Escasez de procesos de adopción de decisiones y de planificación y ejecución de las políticas públicas de manera compartida, integrando, cuando sea posible, las actuaciones de los tres niveles de gobierno.

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 y de tratarse de una aspiración en buena parte compartida por los diferentes niveles administrativos, casi quince años después los resultados son desiguales, parciales y, en líneas generales, insatisfactorios. Este instrumento de cooperación también ha sido objeto de previsión normativa en significativas leyes sectoriales, aunque el carácter voluntario de los instrumentos de cooperación en el sistema autonómico ha llevado a una regulación mínima que tampoco ha coadyuvado a un uso más intenso de esta figura.

Los problemas generales que han condicionado estos resultados han sido varios:

Reticencias de las partes para diseñar estrategias conjuntas.

Dificultades de la Administración del Estado para integrar en su estrategia nacional las prioridades de las Comunidades Autónomas.

Necesidad de respetar las peculiaridades organizativas y competenciales propias de las Comunidades Autónomas, especialmente las de aquellas con regímenes forales u otras especificidades recogidas en sus Estatutos.

La creación de la Conferencia de Presidentes tampoco ha conseguido dotar a este instrumento del impulso político necesario que permitiera adoptar estrategias generales de colaboración.

Por último tampoco existe una agenda de evaluación de políticas estratégicas para el país acordada conjuntamente por todos los niveles de gobierno y administración.

De ellos derivan un conjunto de disfunciones que se producen tanto entre diversos niveles de gobierno como dentro de un mismo nivel de gobierno.

Falta de coherencia en la implantación de las políticas como consecuencia del ejercicio competencial de los niveles de la administración implicados.

Medidas incoherentes entre distintos ámbitos territoriales sobre un mismo objeto, existencia de solapamientos, duplicidades o redundancias, así como problemas derivados de la existencia de diferentes regulaciones para un mismo ámbito de actuación pública.

Dificultades para el cumplimiento de objetivos derivados de la interacción con otros sectores de política o dentro del mismo sector, con otros programas conexos.

Dificultad, en ocasiones imposibilidad, en el cumplimiento de objetivos definidos en Directivas Comunitarias

Obstáculo para el avance hacia modelos de gestión más integrados, el establecimiento de sistemas de información compartidos, la generación de una mayor sinergia en la acción pública.

## RECOMENDACIONES

### 1. Fomentar la planificación conjunta

Elaborar un inventario de políticas públicas o ámbitos materiales en el seno de cada Departamento.

Identificar aquellas políticas públicas o subpolíticas y sus instrumentos de despliegue que interaccionan con cada sector de política.

Elaborar un mapa competencial y regulatorio.

Constituir grupos de trabajo especializados en el seno de las Conferencias Sectoriales en cuya composición se contemplarán:

- representantes de las administraciones autonómicas.
- representantes de otros ámbitos sectoriales relacionados.
- expertos independientes y organizaciones de la sociedad civil.

Seleccionar proyectos de diseño integrado sobre la base de uno o varios de los siguientes criterios:

- Complejidad competencial.
- Conflictividad.
- Necesidad de adaptación a normativa comunitaria.
- Previsión de reformas a corto-medio plazo.
- Evidencia de disfunciones derivadas del marco competencial o regulatorio.
- Vinculación a políticas públicas relacionadas con la Unidad de Mercado.

Fases del proceso de planificación conjunta:

**- Identificación de las necesidades de una intervención pública y la elaboración de una agenda compartida de temas a los que atender:**

- Identificar la necesidad de una intervención pública.
- Identificar a aquellos actores involucrados en el problema y afectados por el mismo.
- Determinar cómo conocer el mejor modo de identificar la visión que los distintos actores tienen del problema, tratando de asegurar que todos ellos pueden al menos entender cuál es la visión que los demás actores tienen sobre el problema.
- Revisar la información existente sobre el problema y completarla con el objeto de llegar a una comprensión global de la naturaleza del problema (causas y alcance) e incluso establecer cuál sería el estado deseado del problema con la finalidad de orientar así los procesos de identificación y valoración de las alternativas para solucionarlo.
- Acotar en qué consiste el problema.
- Comprender las causas del problema o las circunstancias que lo han motivado y los factores que contribuyen al mismo.

**- Evaluar el contexto.**

**- Formulación conjunta y adopción de la decisión.**

- Establecer objetivos.
- Identificar las intervenciones desde otros gobiernos sobre éste u otros problemas relacionados que tengan objetivos iguales o similares así como identificar intervenciones desde distintos sectores de política pública que tengan objetivos iguales o similares.
- Generar y valorar las diferentes opciones de política pública basadas en la evidencia, eligiendo los instrumentos más adecuados entre el amplio abanico existente.
- Valorar si las opciones escogidas funcionarán en la realidad y seleccionar una de ellas.

**- Inclusión de previsiones sobre la implantación y las consecuencias de su incumplimiento.**

- Especificar quién liderará y gestionará el proceso de implantación.
- Establecer con claridad los impactos acordados buscados.
- Detallar las responsabilidades de cada actor y los plazos para cumplir los objetivos que se detallan.
- Determinar qué recursos se requieren y quién será el responsable de los mismos.
- Establecer las fases del proceso o plan de implantación y elaborar un mapa de riesgos o de puntos críticos del proceso de implantación.
- Identificar los indicadores de progreso del proceso y los valores que tienen que alcanzar para que el desempeño sea considerado el adecuado; establecer indicadores que pueden alertar sobre si se está logrando el impacto deseado.
- Determinar cómo se corregirá el proceso de implantación en caso de ser necesario.
- Establecer las consecuencias del incumplimiento de las responsabilidades atribuidas a cada nivel de gobierno.
- Prever un sistema de resolución de los conflictos que puedan surgir a lo largo del proceso de implantación.

- Identificar la vigencia de propio protocolo de implantación.

- **Establecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación.**

Aprobación por la Conferencia Sectorial o, en su caso, instrumento bilateral..

Generalización de la planificación conjunta en cada ámbito sectorial: Plan cuatrienal de desarrollo de proyectos de planificación conjunta.

Elaboración de informes anuales de seguimiento.

### *2. Establecer una agenda de reformas basada en la evaluación.*

Propuesta de programas y políticas públicas a evaluar

Acuerdo de Conferencia Sectorial o, en su caso, instrumento bilateral.

Elección del modelo de evaluación:

- Interna

- Externa:

Solo AEVAL

Mediante equipos mixtos integrados por personal de AEVAL y miembros de los grupos de trabajo de información y evaluación.

Equipos integrados exclusivamente por miembros de los grupos de trabajo de información y evaluación contando con el apoyo técnico de AEVAL.

Valorar el benchmarking o evaluación conjunta como posible enfoque metodológico en los procesos de evaluación

## ÁMBITOS MATERIALES EN LOS QUE SE HAN EVIDENCIADO DISFUNCIONES EN RELACIÓN CON LA ADOPCIÓN CONJUNTA DE DECISIONES

Identificados en su mayor parte por la Subcomisión de Duplicidades y que han sido objeto de medidas CORA específicas ya implantadas o en elevado grado de ejecución, que requieren en su mayoría la adhesión de las CCAA, o a partir de resultados de evaluación de políticas públicas y revisiones bibliográficas.

Sector de Política/ Política/ Ámbito material	Departamento Afectado	Disfunción
<b>Relaciones Internacionales</b>	MAEC	Coordinación entre las relaciones exteriores, que corresponden en exclusiva al Estado, y la aplicación efectiva interna de los compromisos internacionales, que con frecuencia corresponde a las Comunidades Autónomas
<b>Agua</b>	MAGRAMA	Incoherencia entre la planificación hidrológica y las políticas diseñadas y ejecutadas por las CCAA relativas a los diferentes usos del agua (regadíos, planificación urbanística, saneamiento y depuración, etc.). La falta de planificación conjunta impide el cumplimiento de los objetivos de la Directiva Marco de Agua, especialmente dos: buen estado ecológico de las aguas y gestión integrada de cuencas. *
<b>Costas</b>	MAGRAMA	Necesidad de avanzar hacia un diseño más integrado de las políticas de protección del litoral que al mismo tiempo incorpore a su diseño la Gestión Integrada de Zonas Costeras como paradigma de actuación pública en la materia auspiciado por Organismos Internacionales y la UE (Parlamento y Consejo de 30 de mayo de 2002 y protocolo GIZC para el Mediterráneo en vigor desde 2011) *
	MAGRAMA	Déficits en la coordinación de la política autonómica y local de desarrollo urbano y de la política estatal de protección del litoral y de la costa. *
<b>Agricultura</b>	MAGRAMA	Participación de las Comunidades Autónomas en la ejecución de la política agraria comunitaria, que competencialmente le corresponde, pero en cuya negociación y desarrollo el Estado desempeña un papel preponderante.
<b>Medio Ambiente</b>	MAGRAMA	Coordinación entre las competencias legislativas básicas del Estado y su desarrollo y ejecución a cargo de las Comunidades Autónomas, con el fin de evitar interpretaciones y aplicaciones excesivamente diferenciadas.
<b>Salud</b>	MSSSI	Necesidad de mejorar la coordinación en el acceso a la cartera de servicios en el Sistema Nacional de Salud con el fin de mejorar las garantías de equidad en los servicios prestados y en la Atención al ciudadano.
	MSSSI	Adopción de decisiones por parte del Estado dirigidas al control del gasto público sanitario y a la estabilidad presupuestaria y que han de ser ejecutadas y afectan a los servicios que prestan las Comunidades Autónomas y que los ciudadanos demandan con especial intensidad.
<b>Juventud</b>	MSSSI	Heterogeneidad en el diseño de políticas de juventud con numerosos planes autonómicos, estatales y sectoriales.
<b>Seguridad Vial</b>	MINT, MFOM, MSSSI, MECD	Planificación fragmentada de la seguridad vial que no contempla la complementariedad con los planes autonómicos ni con políticas conexas gestionadas por otros Departamentos. Medida ya implantada con la creación de la Conferencia Sectorial de Tráfico y Seguridad Vial *
<b>Telecomunicaciones y Sociedad de la Información</b>	MINETUR	Carencia de planificación conjunta en materia de sociedad de la información que provoca posibles duplicidades en ayudas y subvenciones así como en soluciones software
	MINETUR	Aprobación de medidas de coordinación entre la AGE y las CCAA para el despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones (Art 35 de la nueva Ley General de Telecomunicaciones). Medida CORA ya implantada contenida en la Ley General de Telecomunicaciones (BOE 10/05/2014)*
	MINETUR	Planificación por la AGE de las ayudas al despliegue de infraestructuras de banda ancha (fija y móvil), para evitar la duplicidad de convocatorias por parte de las CC.AA. Medida CORA ya implantada contenida en la Ley General de Telecomunicaciones (BOE 10/05/2014)*
<b>Energía</b>	MINETUR	Déficits de planificación conjunta en materia de energías renovables lo que implica la imposibilidad de cumplimiento de objetivos al no consensarse con las CCAA, dificultades en la

		evacuación de la energía generada o la imposibilidad de prever el volumen de las subvenciones que otorga el Estado por falta de información remitida por las CCAA.
	MINETUR	Dificultades para el cumplimiento de objetivos definidos en la Directiva 2009/28/CE que requieren la participación de las CCAA o por ejemplo el objetivo de reducción de CO <sub>2</sub> vinculado parcialmente al impulso de las energías renovables y de la eficiencia energética
	MINETUR	Coordinación entre las bases del régimen minero y energético, que corresponden al Estado, y las competencias e intereses locales (protección del medio ambiente, apoyo a la empresa, protección de los consumidores y usuarios)
<b>Industria</b>	MINETUR, MFOM	Déficits de planificación conjunta que dificultan la posibilidad de que infraestructuras financiadas por el MINETUR y otros organismos (MFOM, CCAA, Diputaciones), puedan decidirse de forma coordinada y sinérgica de manera que se contribuya al objetivo de reindustrializar y dinamizar económicamente un territorio determinado. A ello se añade el riesgo de concurrencia de ayudas sobre un mismo proyecto.
<b>Turismo</b>	MINETUR	Existe una multiplicidad de instrumentos de apoyo y financiación al sector turístico (subvenciones, líneas de ayuda, becas etc.) que precisan de mayor transparencia y accesibilidad.
<b>Ordenación del territorio</b>	MFOM	Inexistencia de una planificación coordinada de la política de ordenación del territorio, integrando políticas autonómicas y locales (desarrollo urbano, planificación urbanística, política de vivienda) y estatales (infraestructuras estatales)
<b>Educación</b>	MECD	Falta de planificación conjunta de centros universitarios para controlar la oferta formativa sin menoscabo de la calidad
	MECD	Establecer una estrategia nacional de calidad de la enseñanza universitaria y unificar en una sola agencia los organismos encargados de la evaluación y acreditación de titulaciones y profesorado universitario. *
	MECD	Desarrollo de planes y acciones de fomento de la lectura. Medida CORA ya implantada *
<b>Todas</b>	TODOS	Potenciar la planificación conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *
<b>Cooperación al desarrollo</b>	MAEC	Planificación Conjunta Estado/CCAA en el ámbito de la Cooperación para el Desarrollo. Medida CORA ya implantada *
<b>Justicia</b>	MJUS	Planificación conjunta de las tecnologías en el ámbito de la Administración de Justicia - Fase I: Constitución del Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica. Medida CORA ya implantada *
	MJUS	Planificación conjunta de las tecnologías en el ámbito de la Administración de Justicia - Fase II: desarrollos necesarios para la total implantación de la planificación conjunta de las tecnologías. Medida CORA ya implantada*
<b>Protección Civil</b>	MINT	Mejora de los procesos de planificación estratégica y evaluación en el ámbito de la protección civil *
<b>Seguridad</b>	MINT	Adoptar un instrumento de planificación conjunta Estado y CCAA en materia de asistencia a víctimas del terrorismo en el marco de un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Medida CORA ya implantada *
<b>Infraestructuras</b>	MFOM	Planificación conjunta entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de gestión de carreteras. *
<b>Cultura</b>	MECD	Creación del programa estatal de circulación de espectáculos de artes escénicas en espacios escénicos de las Entidades Locales ("PLATEA"). Medida CORA ya implantada *
<b>Empleo</b>	MEYSS	Nuevo sistema de programación, financiación, seguimiento y evaluación del "Plan Anual de Política de Empleo" (PAPE) basado en unos objetivos comunes para el Estado y las Comunidades Autónomas, que simplifique y vertebré todos los planes anuales de empleo, evitando duplicidades. Medida CORA ya implantada *
<b>Empleo: políticas activas de mercado de trabajo</b>	MEYSS	Coordinación de las actuaciones en materia de Formación Profesional (FP) realizadas por las Administraciones educativas y laborales de ámbito estatal y autonómico. *
<b>Inmigración</b>	MEYSS	Definición de una política común de integración de los inmigrantes. *
	MEYSS	Revisión de la normativa en materia de permisos de trabajo y residencia *
<b>Medio ambiente</b>	MAGRAMA	Modificación de la normativa de evaluación ambiental con el objetivo de mejorar la coordinación con las Comunidades Autónomas *
<b>Igualdad</b>	MSSSI	Planificación conjunta en las políticas de violencia de género. Medida CORA ya implantada *

<b>Servicios Sociales</b>	MSSSI	Determinar el coste del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) y así poder conocer las aportaciones de las administraciones públicas y beneficiarios, para su financiación. Medida CORA ya implantada *
<b>Internacionalización</b>	MINECO	Coordinación de los entes de promoción exterior de las CCAA con las actividades y servicios del ICEX para el impulso de la internacionalización. La medida CORA "Coordinación de los entes de promoción exterior de las Comunidades Autónomas con las actividades y servicios del ICEX para el apoyo a la internacionalización" ya se ha implantado y se ha plasmado en la suscripción de convenios específicos con 12 de las 14 CCAA que tienen acción exterior. *

\* Disfunciones que han sido objeto de medidas CORA específicas.

## Disfunciones relacionadas con los sistemas de información

### 1. DIAGNÓSTICO

La sistematización del intercambio de información sigue siendo una de las asignaturas pendientes en el Estado Autonómico, a pesar de que junto al auxilio y, para posibilitar el ejercicio de las competencias propias, 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.

Como ocurre con las relaciones intergubernamentales y, seguramente, como un efecto inducido por la calidad de éstas, existen importantes diferencias sectoriales en este aspecto. En algunos ámbitos, como el sanitario, el empleo o el tributario, se dispone de sistemas de información compartidos pero en otros los intercambios de información se pueden considerar anecdóticos o se realizan exclusivamente en el marco de procesos de financiación condicionada.

En otros casos existe una proliferación de sistemas de información que inciden sobre el mismo ámbito de actuación, que a menudo comparten en buena medida las mismas necesidades de información, indicadores y datos, pero que por falta de colaboración entre las unidades afectadas actúan de manera autónoma.

Otro problema adicional se da cuando la información que se proporciona se considera *comprometida* por las administraciones concernidas. En este supuesto, y aun existiendo un intercambio fluido de información, o incluso sistemas de información compartidos, puede darse el caso de que no se proporcione información, o ésta no tenga el suficiente nivel de calidad o no se acuerde su desagregación a nivel territorial para su posterior difusión.

La principal causa que impide avances en el intercambio de información y, en su fase más avanzada, el establecimiento de sistemas de información compartidos, 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.

Por el contrario, 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. De esta manera la implantación de sistemas de información se acomete sin que los contenidos

de la información, así como los mecanismos de intercambio o los productos resultantes (indicadores, bancos de datos, informes, etc.) se definan de manera conjunta y exhaustiva por el conjunto de actores afectados como emisores y usuarios de esta información.

Las consecuencias derivadas de esta manera de abordar los procesos de intercambio de información son:

- **Dificultades para efectuar un seguimiento de las intervenciones públicas y, en muchas ocasiones, su control efectivo.** Una de las dificultades recurrentes a la hora de valorar los resultados de las intervenciones públicas es la carencia de datos, lo que a su vez dificulta el rediseño de aquellas que no estén proporcionando los resultados esperados.

Este problema es especialmente relevante en el caso de los instrumentos de carácter financiero. Es el caso de la Base de Datos Nacional de Subvenciones que gestiona la Intervención General de la Administración General del Estado y que, tras la entrada en vigor de la Ley de Subvenciones, extiende su régimen de aplicación a todas las administraciones públicas territoriales. Muchas administraciones no alimentan el sistema con las subvenciones concedidas en su ámbito de gestión. La consecuencia es que no se dispone de información que permita conocer el grado de cofinanciación que tienen los proyectos beneficiarios de las distintas ayudas ni en qué medida se está produciendo una sobrefinanciación para algunos proyectos en detrimento de otros. Ello, sin duda, dificulta la aplicación de la regla de nivelación para impedir que la suma de todas esas subvenciones supere el coste de la actividad subvencionada.

Sistematizar el intercambio de información y la generación de sistemas de información compartidos permitiría por ejemplo, la creación de Mapas de Ayudas a nivel del Estado donde se registren todo el conjunto de ayudas recibidas en un ámbito de actuación determinado.

Otro ejemplo es el relativo a las prestaciones sociales. El Tribunal de Cuentas ha reiterado la necesidad de poner en marcha una base de datos nacional, lo que no ha ocurrido hasta la fecha, que permita disponer de información para una cuestión tan básica como es conocer si una persona es beneficiaria de varias ayudas de este tipo, vinculadas a las políticas de empleo o a servicios sociales en este último caso gestionadas por las Comunidades Autónomas.

- **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 éstos, a los comunitarios.** Por ejemplo, no existe información completa sobre el volumen de intermediación laboral que se realiza en los servicios autonómicos de empleo o sobre el grado de éxito de ésta.
- **Dificultades 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 proporcionan información sobre la materia de que se trate. Un ejemplo claro de subsanación de esta deficiencia es la medida CORA ya implantada “Creación del Portal Único de Empleo” en el que se incluyen todas las ofertas de empleo de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.
- **Dificultades en la interoperabilidad** entre las distintas bases de datos de los distintos niveles de gobierno, 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. Este problema se da incluso aun cuando existan sistemas de información más o menos integrados y a pesar de la existencia desde el año 2010 del Esquema Nacional de Interoperabilidad.
- **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. Un ejemplo ilustrativo de este último supuesto es el caso de los sistemas de información relacionados con el control de mercancías en fronteras, todos ellos dependientes de distintos Departamentos de la Administración General del Estado. Actualmente existen los siguientes sistemas de información:
  - Sistema de Información de la AEAT, Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales
  - CEXVEG, del MAGRAMA, para controles de Sanidad Vegetal
  - CEXGAN, del MAGRAMA para exportaciones de Sanidad Animal

- SIFAEX, para mercancías del ámbito competencial de la Agencia Estatal de Medicamentos y Productos Sanitarios.
- TRACES, utilizado por el MAGRAMA y MSSSI para productos de origen animal y animales vivos.
- SISAEX, del MSSSI para productos de origen no animal
- Sistema de Información del SOIVRE, de la Secretaría de Estado de Comercio, MINECO
- CRETA, de las Delegaciones del Gobierno que en la actualidad está conectado con las aplicaciones de los Ministerios a partir de las que obtiene directamente la información del control en frontera.

En la práctica esta fragmentación constituye una traba administrativa para los operadores económicos, los cuales para una misma operación de importación o exportación tienen que introducir los mismos datos en cada uno de los sistemas y aportar documentación en su mayoría común para todos, ya que solo se diferencian los certificados sanitarios en función de la naturaleza del producto.

Este problema está siendo acometido por una “medida CORA” específica: Ventanilla Única Aduanera, que en la actualidad se encuentra en fase de ejecución.

- **Proliferación de registros** que podrían ser unificados cuando afectan al mismo tipo de titulares aun cuando los efectos registrales sean para materias distintas. Por ejemplo, el registro de derechos de emisión residente en las administraciones públicas competentes por razón de la materia industrial.

Por su especial relevancia y por su capacidad para reflejar la situación actual de los sistemas de información, se ha incluido en esta fase de diagnóstico, un estudio específico sobre los observatorios sectoriales existentes tanto en la AGE como en las Comunidades Autónomas.

### El caso de los observatorios sectoriales.

A la hora de abordar las disfunciones existentes en materia de sistemas de información es necesario efectuar un análisis en profundidad de los numerosos observatorios que han proliferado a lo largo de los últimos años y en prácticamente todos los sectores de política pública y ámbitos territoriales.

Para la realización de este análisis se ha partido de la información proporcionada por el Instituto de Estudios Fiscales a la Subcomisión de Duplicidades de CORA. Esta información se ha contrastado y complementado mediante búsquedas en las páginas web de los órganos y organismos de la AGE, de los gobiernos autonómicos y búsquedas de carácter general en internet. También se ha consultado, cuando existe, la normativa reguladora de cada observatorio. A partir de esta información se ha elaborado un inventario<sup>5</sup> de los observatorios existentes en la AGE y en las Comunidades Autónomas así como de sus funciones, naturaleza jurídica y situación actual. Al final de este epígrafe se incluyen diversos cuadros en los que se recoge toda esta información.

El informe del Instituto de Estudios Fiscales identifica 211 observatorios de ámbito autonómico. Tras la búsqueda realizada se han identificado un total de 306, incluidos los existentes en la AGE. De estos 306 observatorios se han excluido del análisis 78: 13 que responden a iniciativas de empresas o fundaciones privadas, 6 que están adscritos a universidades o entidades locales, 3 por tratarse de observatorios duplicados (el mismo observatorio con dos denominaciones o ubicaciones territoriales diferentes) y 56 que en el momento de realizar el análisis están inactivos o han sido suprimidos<sup>6</sup>. Se han analizado por lo tanto un total de 224 observatorios.

La mayoría de los observatorios analizados son órganos colegiados de participación con presencia de agentes sociales o de organizaciones y asociaciones de carácter sectorial. La segunda situación más frecuente, una cuarta parte de los observatorios analizados, es que se trate de unidades administrativas<sup>7</sup>. Aunque no ha sido posible obtener información para todos ellos a través de búsquedas web, el hecho de que se

---

<sup>5</sup> Dicho inventario probablemente no está completo pero sí recoge todos los observatorios para los cuales ha sido posible obtener referencias en internet.

<sup>6</sup> Se han considerado inactivos aquellos observatorios sin publicaciones posteriores al año 2012, aquellos sobre los que no ha sido posible obtener información a través de los portales de los gobiernos autonómicos o de los Ministerios o de internet o cuyos enlaces están desactivados o simplemente no ha sido posible encontrar enlaces a través de Internet.

<sup>7</sup> También Se han considerado unidades administrativas aquellos observatorios que realmente son herramientas web, páginas o portales web o un informe.

trate de unidades administrativas no implica que en todos los casos posean una estructura propia. Una situación que parece relativamente frecuente es que se trate de unidades que compatibilizan su función de observatorio con otras actividades y tareas, como ocurre por ejemplo, con los observatorios relacionados con las políticas de empleo.

Menos de la mitad de los 44 observatorios identificados en el ámbito de la AGE, un 40%, prevé la participación de las Comunidades Autónomas. Y en el conjunto de observatorios analizados, un 11,6% son portales, páginas o herramientas web, programas o proyectos de investigación o simplemente informes elaborados a partir de datos estadísticos o de encuestas.

Más de un tercio de los observatorios se relacionan con las políticas de empleo, salud, familia e infancia, igualdad y educación. También se da una importante variabilidad entre sectores de política pública en cuanto al número de observatorios existentes.

Más del 80% se concentra en el ámbito de gestión de cinco Ministerios: Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Agricultura, Alimentación y Medioambiente; Empleo y Seguridad Social; Industria, Energía y Turismo y Educación, Cultura y Deporte. El ámbito de gestión del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad supone por sí solo más del 28% de los observatorios existentes.

Por lo que respecta a la actividad que desarrollan, la mayoría en realidad son sistemas de información entendidos en sentido amplio, es decir, además de recopilar y analizar información, elaboran informes y en algunos casos tienen asignadas competencias en materia de evaluación. La segunda situación más frecuente es que a su función como sistemas de información sumen competencias en materia de asesoramiento y/o participación. Los observatorios orientados exclusivamente al asesoramiento o la participación son muy minoritarios, aproximadamente un 5% del total.

Una parte de los observatorios parece actuar, independientemente de su naturaleza jurídica, como unidad generadora de datos primarios que comparte con observatorios o sistemas de información estatales. Este es el caso de los observatorios de precios agrarios o ganaderos o de algunos de los observatorios existentes en el ámbito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En otros casos se trata de observatorios que actúan en paralelo, sin conexión aparente con observatorios o sistemas de información de ámbito estatal. Otros se configuran como redes de intercambio de conocimientos y experiencias profesionales o se orientan al análisis de problemas concretos existentes en un sector de actividad pública, por ejemplo, los observatorios de la convivencia escolar o los relacionados con la seguridad de pacientes, innovación en la gestión y la práctica clínica o violencia contra los profesionales sanitarios.

Desde el punto de vista de los contenidos y la utilidad posterior de la información que recopilan y elaboran, en unos casos tiene sentido su existencia porque las características territoriales inducen diferencias que es necesario tener en cuenta en relación con el ámbito sectorial que analizan. Pero en otros casos esta utilidad es más dudosa, fundamentalmente porque alcanzar un conocimiento más profundo de la realidad que analizan, implica necesariamente un alcance territorial mayor, como sería el caso de los observatorios sobre la sociedad de la información.

Otra cuestión que parece evidenciarse a partir de la información obtenida, es que en muchos ámbitos sectoriales en los que han proliferado numerosos observatorios no existen sistemas de información compartidos.

De lo expuesto hasta aquí, puede deducirse que existe una gran variabilidad de estructuras, objetivos y actividades desarrolladas por los Observatorios y que por lo tanto no es posible adoptar actuaciones de carácter general orientadas a su racionalización. En este caso, nuevamente, es necesario recurrir a análisis sectoriales más extensos, realizados de manera conjunta por la AGE y las Comunidades Autónomas.

La Subcomisión de Duplicidades de CORA ha planteado un conjunto de medidas orientadas a la racionalización de los Observatorios. Tres de ellas se dirigen a los observatorios existentes en el ámbito de las políticas de inmigración o de empleo, otra a la racionalización de los observatorios que se solapan con sistemas de seguimiento existentes en diversas áreas responsabilidad del Ministerio de Economía, una más propone la asunción por Turespaña de las actividades realizadas por los observatorios de Turismo, otra la asunción por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información de las actividades de los observatorios autonómicos existentes en esta materia y, finalmente, tres más se relacionan con los observatorios existentes en el ámbito de actuación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (observatorios de infancia, juventud e integración en uno solo de los cuatro observatorios existentes actualmente en el propio Ministerio).

Todas estas medidas están en fase de ejecución. En tres casos se ha optado por la reforma de los observatorios estatales de manera participada por las Comunidades Autónomas, en otro caso se ha adoptado el acuerdo de mejorar la coordinación y la elaboración anual de una planificación conjunta de las actividades a realizar por los observatorios existentes. En otras dos medidas se está en la fase de análisis y diagnóstico de situación y en otra más se ha optado por la vía del Convenio para coordinar las actuaciones.

Si aceptamos que, inicialmente, un Observatorio es *“una figura instrumental que implica la recopilación de datos, su transformación en información, dotándola de importancia y propósito, realizada en forma sistemática y permanente sobre algún fenómeno natural, social o económico, con el propósito de profundizar en el conocimiento de su trayectoria y tendencias, a la vez de crear el instrumental necesario para monitorear y validar su comportamiento y evolución”*,<sup>8</sup> parece que la mejor opción a explorar, siempre a partir de un análisis previo, es la transformación de los observatorios públicos en unidades integrantes de sistemas de información compartidos, con las características que se definirán más adelante.

A la hora de abordar esta tarea, también hay que tener en cuenta que los observatorios, además de información cuantitativa, en muchas ocasiones, también incorporan información cualitativa procedente de las opiniones de los actores relacionados con la realidad que analizan.

## 2. RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN

### Primera Recomendación: Impulsar sistemas de información compartidos.

Para la resolución de los problemas derivados de la falta de un intercambio sistemático de información entre administraciones y unidades, y sin perjuicio de las peculiaridades propias de los regímenes forales 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 de información y distribución de información aportada por los Estados y que, por coherencia, debieran incorporarse al ámbito interno español. La experiencia aportada en el proceso de trasposición de la directiva de servicios es un buen ejemplo de las nuevas exigencias comunitarias respecto de la información entre Administraciones.

---

<sup>8</sup> Definición de observatorio elaborada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Además, las nuevas exigencias derivadas de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno refuerzan la necesidad de cumplir con sistemas de información más exigentes y precisos.

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. Para que la información sea de calidad:

- Es necesario acordar los conceptos y las definiciones que están en su base
- Debe ser relevante y pertinente
- Debe fundamentarse en conjuntos de datos interrelacionados, comunicables e interoperables
- Debe ser capaz de adaptarse a la evolución de las necesidades de información de cada sector y política y a las necesidades de información de sus distintos usuarios.
- Debe ser transparente y accesible a todos los actores interesados, incluidos los ciudadanos.

Para elaborar la propuesta de diseño de sistemas de información compartidos, se ha tomado como referencia el proceso a través del cual se creó el Sistema de Información del Sistema Nacional de Salud. Este Sistema constituye una buena práctica que debería actuar como referente para otros sectores de política pública, no sólo por la filosofía con que se ha acometido sino también por la calidad de los productos que proporciona. Indudablemente esta segunda cualidad está directamente relacionada con la primera.

Por sistema de información se entiende el conjunto de recursos, procedimientos y herramientas orientados a la recopilación de datos, su transformación en información, y posterior difusión, con la finalidad de cubrir determinadas necesidades. Un sistema de información integra elementos preexistentes y genera otros nuevos para dar respuesta a esas necesidades de información.

### **Primer paso: Definir las necesidades de información de los diferentes usuarios del sistema.**

Lo primero es identificar a todos los posibles usuarios de la información, teniendo en cuenta siempre que pueden existir otros ámbitos sectoriales que, por sus competencias, requieran o puedan proporcionar información.

Una vez identificados, cada Ministerio debería elaborar y remitir a los distintos usuarios un cuestionario estructurado en torno a la información que consideran relevante relativa a las características básicas, objetivos generales y de gestión de cada sector de política. Dentro de estos usuarios y para conocer las necesidades de información de los ciudadanos, se deberán incluir las organizaciones de la sociedad civil, actores sociales, económicos y académicos que operan en cada sector.

De forma simultánea, la ordenación de esta información debería contar con la participación autonómica en los grupos de trabajo de Información y Evaluación existentes en el marco de cada Conferencia Sectorial o, en su caso, del instrumento bilateral correspondiente si se trata de materias específicas que requieren de tratamiento bilateral.

### **Segundo paso: Inventariar la información disponible.**

Se realizará un inventario de la información (estadísticas, conjuntos de datos, encuestas periódicas, registros, etc.) disponible en cada ámbito sectorial. Este inventario contemplará tanto la información generada a nivel departamental como la procedente de otras instituciones que se considere relevante. Por ejemplo, el inventario del sector de telecomunicaciones y sociedad de la información debería contemplar, entre otras fuentes de información, las encuestas sobre uso de las TIC y comercio electrónico en las empresas y sobre equipamientos y uso de las TIC en los hogares que realiza el INE.

Mediante la participación autonómica se posibilitará que la información existente y que se necesita se complemente con las aportaciones de las Comunidades Autónomas para conformar sistemas integrados de información.

### **Tercer paso: Identificar áreas deficitarias de información.**

A partir de la comparación entre las necesidades detectadas en el primer paso y la información disponible identificada en el segundo, se podrán conocer las áreas de información ya cubiertas, las que requieran mejoras y las áreas deficitarias.

### Cuarto paso: Elaboración del proyecto de sistema de información.

A partir de la información obtenida en los pasos anteriores, cada Departamento presentaría un proyecto inicial de sistema de información que, una vez consensuado en el seno del grupo de trabajo de información y evaluación de cada Comisión Sectorial, se elevará por ésta para su integración con los restantes proyectos sectoriales y su aprobación por la Conferencia Sectorial o, en su caso, del instrumento bilateral correspondiente. Dicho proyecto contemplaría:

- Los contenidos de información.
- Las etapas necesarias para su producción, en función de su relevancia y factibilidad.
- Los costes estimados de implantación y mantenimiento.
- Los criterios de integración de la información en términos de utilidad para los diferentes usuarios.
- Los indicadores a incluir en el Cuadro de Mando.
- El soporte tecnológico de comunicaciones e intercambio de datos.
- La condiciones de acceso a la información de los diferentes usuarios.
- El cronograma de implantación.

Al menos una vez al año, se elevará a la Conferencia Sectorial un informe de progreso en la implantación del sistema de información.

### Quinto paso: Implantación del Sistema de Información

Una vez aprobado el proyecto podrán iniciarse los trabajos de implantación del sistema de información.

Para ello cada grupo de trabajo de información y evaluación, contando con grupos de expertos, deberá definir los siguientes aspectos:

- Fuentes, criterios normalizados, instrumentos y periodicidad de recogida de los datos
- Soporte tecnológico: estándares, herramientas compartidas, comunicaciones, interoperabilidad.
- Productos básicos: Bases de datos, microdatos, metadatos, glosarios.
- Productos elaborados: indicadores, estándares de referencia.
- Productos integrados: conjuntos de indicadores relacionados, informes y Cuadro de Mando.

**Aspectos a contemplar en esta fase para garantizar un buen funcionamiento del sistema**

- **El abordaje de la implantación del sistema de información sobre la base de una secuencia lógica:**
  - Definir las necesidades de información.
  - Definir los indicadores.
  - Definir los datos necesarios para construirlos.
  - Identificar las fuentes de datos.
  - Normalizar los datos.
  - Establecer los canales de comunicación y los mecanismos de integración de los datos.
  - Definir la periodicidad, los flujos y los requisitos de interoperabilidad y demás características técnicas para la remisión de los datos.
  - Definir los productos del sistema.
  - Definir la política de difusión.
  
- Partir de la consideración de que la implantación de un sistema de información requiere que **toda la información existente en el Departamento relativa a un mismo ámbito material sea integrada y analizada en un solo dispositivo**, el propio sistema de información.
  
- **La transparencia y la cooperación como principios rectores del funcionamiento del sistema de información.** Desde el punto de vista de la transparencia esto implica que la metodología para la recopilación y análisis de la información debe ser conocida por todos los actores implicados, que sistemáticamente debe retroalimentarse a las unidades productoras de datos y que también de manera sistemática deben realizarse auditorías sobre los sistemas de información.
  
- La **asignación a una unidad** dentro de cada Departamento de la **competencia de coordinación de la información** que se genera en el mismo. Esta unidad, en colaboración con cada grupo sectorial de información y evaluación, debe desarrollar las siguientes funciones:
  - Identificación de la información relevante para el sistema así como los datos e indicadores relativos a esta información.
  - Normalización de los sistemas de información.
  - Recopilación e integración de la información seleccionada: definición de los contenidos, periodicidad de remisión, formato y flujos de los datos e indicadores escogidos para su explotación.

- Mantenimiento de los sistemas de información.
  - Fomento y participación con las unidades productoras en la evaluación de la calidad de la información.
  - Interlocución con otros organismos y usuarios de la información.
- **La definición desde el inicio de los principales productos del sistema de información.** Entre éstos deberían contemplarse:
- **Banco de datos:** la recopilación y almacenamiento de datos procedentes de fuentes diversas relativas a un mismo ámbito sectorial genera por sí misma una gran utilidad al poner a disposición de los distintos usuarios información completa que cada uno por separado difícilmente podría reunir. Los datos deben ser accesibles a todos los usuarios, según las condiciones de acceso establecidas para cada uno de ellos.
  - **Baterías de indicadores** agrupados en torno a su significado (por ejemplo, indicadores relativos a recursos, o a la calidad de la prestación de servicios, o relativos a la eficacia de las políticas públicas del sector) a partir de los cuales se seleccionarán los que integren el cuadro de mando, que así mismo debe ser un producto definido desde el inicio.
  - **Informes periódicos** a partir de análisis técnicos sobre la información disponible relativa a aspectos concretos de interés en cada ámbito sectorial. Igualmente deberá preverse la posibilidad de que, por parte del Departamento o de las Comunidades Autónomas, puedan solicitarse informes a demanda.
- **El consenso como base para la selección de los indicadores** entre la Administración General del Estado (incluidos otros ámbitos sectoriales emisores y usuarios de la información) y las Comunidades Autónomas. Este consenso partirá de una propuesta elaborada por cada Departamento a través de la unidad coordinadora de la información en el Departamento. Esta propuesta inicial deberá contemplar, entre otros, los indicadores de uso habitual en el sector y aquellos otros que se recopilen o esté prevista su recopilación por organismos supranacionales. Para evitar situaciones de bloqueo, se debe dejar claro en la propuesta que en el supuesto de que alguna administración no considere pertinente alguno de los indicadores propuestos, deberá formular una alternativa.
- **Los indicadores deberán estar definidos.** Para ello se utilizará una ficha para cada indicador en la que se identifique al menos su significado, la fórmula de cálculo, las fuentes de los datos necesarios para construirlo, la desagregación (al

menos territorio y cuando proceda, sexo) y la periodicidad para su actualización. La siguiente tabla muestra un ejemplo de ficha de indicador utilizada para la definición de los Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud.

Apartado	SISTEMA SANITARIO. Calidad y resultados de la atención sanitaria (Resultados)
Indicador	D.5-13 Tasa de incidencia de enfermedades prevenibles mediante vacunación a Tétanos b Tos Ferina c Hepatitis B d Meningitis d Sarampión e Rubéola f Parotiditis g Varicela h Gripe
Fórmula	[ a ) / b ) ] * 100.000 a) Nº de casos registrados en un año, de cada una de las enfermedades incluidas. b) Población en ese año.
Definiciones	Se incluyen todos los casos notificados a la red nacional de vigilancia epidemiológica, de diagnósticos efectuados de enfermedades sujetas a declaración e incluidas en el calendario oficial de vacunación aprobado para el SNS.
Fuente	Enfermedades de declaración obligatoria (EDO). Instituto Carlos III. Mº de Economía y Competitividad.
Desagregación	Por Comunidad Autónoma.
Periodicidad	Anual.
Observaciones	Para el caso de la gripe, los datos se refieren a la totalidad de procesos gripales producidos, con independencia de la edad de la persona afectada, por lo que no pueden establecerse correlaciones con los datos de cobertura vacunal, ya que estos últimos están referidos únicamente a la población de más de 65 años.
Estadísticas Internacionales	Oficina Regional para Europa de la OMS.

- **Los indicadores deberán ser objeto de revisión periódica**, para garantizar su utilidad para satisfacer las necesidades de información de los usuarios del sistema.
- **Es necesario prever la puesta en marcha de mecanismos de colaboración**, con otros organismos públicos de la Administración General del Estado o internacionales, que pueden actuar como emisores o como receptores de la información.
- **El establecimiento de normas de datos comunes**. Solo a partir del consenso en torno a las definiciones, codificaciones y estándares de comparación, la información obtenida será válida para todos los usuarios del sistema. Siempre que sea posible se procurará utilizar clasificaciones nacionales e internacionales, así como los estándares definidos por el INE. Por ejemplo, para el dato ocupación se utilizará la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO).

- **El establecimiento de mecanismos de validación de la información**, aunque un criterio generalizado en el desarrollo de sistemas de información es que la validación inicial debe asumirse por quien la produce.
- **Las necesidades en tecnologías de la información deben estar definidas:** seguridad de las comunicaciones e intercambio de información, sistemas de análisis de datos, almacenes de datos, minería de datos, etc., diseño de un espacio propio en la *web* del Ministerio, herramientas para el trabajo corporativo o la explotación estadística de la información, sistemas de gestión de tratamiento de bases de datos y documental, herramientas de tramitación interna y firma electrónica, etc.
- **Es necesario definir una política de difusión basada en la transparencia y accesibilidad a la información**, siempre partiendo del consenso y de la protección de los datos personales. Para ello los calendarios de publicación deben estar predefinidos y deben ser conocidos, han de proporcionarse productos que integren los diferentes elementos del sistema de información (subsistemas, estadísticas, etc.) y los contenidos y formatos de la información deben adaptarse a las necesidades de los distintos usuarios. En la medida de lo posible, se pondrán a disposición de los usuarios y los ciudadanos, microdatos que permitan la realización de análisis pormenorizados por parte de investigadores, expertos y ciudadanos en general.
- **El sistema debe estar sometido a un proceso de mejora continua**, que permita su adecuación a la evolución de las necesidades de información de los usuarios, incorporar las innovaciones que se produzcan en sistemas de información, así como las de carácter tecnológico (por ejemplo, sistemas automatizados de recogida y validación de la información o sistemas avanzados de almacenamiento de datos).

## FICHA RESUMEN DE LAS DISFUNCIONES RELACIONADAS CON LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

### DIAGNÓSTICO

La sistematización del intercambio de información, sigue siendo una de las asignaturas pendientes en el Estado Autonómico, a pesar de que junto al auxilio y para posibilitar el ejercicio de las competencias propias, constituye el nivel más básico de la colaboración.

Importantes diferencias sectoriales en este aspecto. En algunos ámbitos, como el sanitario o el tributario, se dispone de sistemas de información compartidos pero en otros los intercambios de información se pueden considerar anecdóticos o se realizan exclusivamente en el marco de procesos de financiación condicionada.

Proliferación de sistemas de información que inciden sobre el mismo ámbito de actuación, que a menudo comparten en buena medida las mismas necesidades de información, indicadores y datos, pero que por falta de colaboración entre las unidades afectadas actúan de manera autónoma.

El problema de la información considerada *comprometida* por las administraciones, que puede implicar que no se proporcione información, o ésta no tenga el suficiente nivel de calidad o no se acuerde su desagregación a nivel territorial para su posterior difusión.

Dificultades en el acceso a la información para los ciudadanos y empresas.

Dificultades en la interoperabilidad entre las distintas bases de datos diseñadas e implementadas por las diferentes administraciones, 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.

Los diseños de los sistemas de información se efectúan 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.

Como consecuencia de esto se generan un conjunto de disfunciones que se producen tanto entre diversos niveles de gobierno como dentro de un mismo nivel de gobierno

Dificultades para efectuar un seguimiento de las intervenciones públicas y en muchas ocasiones su control efectivo.

Limitación de la eficacia de determinadas actuaciones públicas orientadas a los ciudadanos y empresas.

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

Dificultades en el acceso a la información para los ciudadanos y empresas.

Dificultades en la 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.

Fragmentación de la información

Proliferación de registros

### RECOMENDACIONES

#### 1. Impulsar sistemas de información compartidos

Definir las necesidades de información de los diferentes usuarios del sistema.

Inventariar la información disponible.

Identificar áreas deficitarias de información.

Elaboración del proyecto de sistema de información:

- contenidos de información

- etapas necesarias para su producción

- costes estimados de implantación y mantenimiento
- criterios de integración de la información en términos de utilidad para los diferentes usuarios.
- indicadores a incluir en el Cuadro de Mando.
- soporte tecnológico de comunicaciones e intercambio de datos.
- condiciones de acceso a la información de los diferentes usuarios.
- cronograma de implantación.

Aprobación del proyecto por Conferencia Sectorial o en su caso, por el instrumento bilateral correspondiente si se trata de materias específicas que requieren de tratamiento bilateral.

### Implantación del sistema de información

Cuestiones a tener en cuenta en la implantación del sistema de información:

- abordar la implantación sobre la base de una secuencia lógica.
- toda la información existente en el Departamento debe ser integrada y analizada en un solo dispositivo.
- la transparencia y la cooperación como principios rectores del funcionamiento del sistema de información.
- asignación a una unidad dentro de cada Departamento de la competencia de coordinación de la información.
- definición desde el inicio los principales productos del sistema de información.
- el consenso como base para la selección de los indicadores.
- los indicadores deben estar definidos y deber ser objeto de revisión periódica.
- prever la puesta en marcha de mecanismos de colaboración con otros organismos públicos.
- establecer normas de datos comunes y mecanismos de validación de la información.
- definir las necesidades en tecnologías de la información.
- establecer una política de difusión basada en la transparencia y accesibilidad a la información.
- el sistema debe estar sometido a un proceso de mejora continua

## ÁMBITOS MATERIALES EN LOS QUE SE HAN EVIDENCIADO DISFUNCIONES EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Identificados en su mayor parte por la Subcomisión de Duplicidades y que han sido objeto de medidas CORA específicas ya implantadas o en elevado grado de ejecución, que requieren en su mayoría la adhesión de las CCAA., o a partir de resultados de evaluación de políticas públicas y revisiones bibliográficas.

Sector de Política/ Política/ Ámbito material	Ministerio	Disfunción
	TODOS	La carencia de sistemas de información compartidos y con información desagregada territorialmente, impide a los ciudadanos conocer y poder comparar el rendimiento u otras características de la implantación y resultados de políticas y servicios públicos. Lo que impacta negativamente en la transparencia de la actuación pública.
<b>Agricultura</b>	MAGRAMA	Asunción por la AGE de la revisión de expedientes de solicitud de registro comunitario de Denominaciones de Origen (DOP), Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP) y Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG), cuando la competencia exclusiva es de las CCAA
<b>Sanidad Exterior</b>	MAGRAMA, MSSSI, MINHAP, MINECO	Falta de integración de los sistemas de información de los servicios de control en frontera. La medida CORA Ventana Única Aduanera solventará esta deficiencia.
<b>Empleo</b>	MEYSS	Problemas de cesión de datos por las CCAA en materia de elecciones sindicales y carencia de un sistema informático común
	MECD, MEYSS	Solapamiento en las funciones del Observatorio de las Ocupaciones del SEPE con las del Observatorio Profesional del Instituto Nacional de las Cualificaciones y el Observatorio de la Fundación Tripartita para la Formación de Empleo. *
	MEYSS	Puesta en marcha del "Portal Único de Empleo". Medida CORA ya implantada. *
		Reforzar los órganos institucionales de cooperación en el seno del SISPE y ampliar las materias objeto de intercambio de información, en el nuevo marco de las políticas activas de empleo. Propuesta de homogeneización de las plataformas informáticas <sup>9</sup> *
<b>Discapacidad</b>	MSSSI	Duplicidad entre la Base estatal de datos de personas con reconocimiento de grado de discapacidad (IMSERSO) y la información que recaba de las CCAA la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad.
<b>Varias</b>	MSSI	Inexistencia de Sistemas de información integrados en materia de Igualdad, Drogodependencias, Familia e Infancia, Juventud, Discapacidad y Servicios Sociales en general. * Diversas medidas CORA se han planteado para aunar los sistemas de información.
<b>Violencia de género</b>	MSSSI, MINT	Proliferación de organismos con competencias y funciones en materia de violencia de género en la AGE. * La mediada CORA "Planificación conjunta en las políticas de Violencia de Género" ya implantada ha diseñado la Estrategia Nacional para la erradicación de la Violencia de Género.
<b>Seguridad Vial</b>	MINT	Carencia de interconexión telemática de los sistemas de información relativos a autorizaciones de centros de reconocimiento de conductores.
	MINT	Necesidad de revisión de los sistemas de información del Carnet por Puntos.
<b>Protección Civil</b>	MINT	No existe una sola red de información sobre protección civil compartida por todas las Administraciones públicas. *
<b>Inmigración</b>	MEYSS	Racionalización de los Observatorios de la inmigración. *
		Mejora de la eficacia en la actividad de los Observatorios que tratan el tema del racismo y la xenofobia. *
<b>Varios</b>	MINECO	Carencia de sistemas de información integrados en materia de fomento del desarrollo económico, comercio, precios e I+D+i.
<b>Función Pública</b>	MINHAP	Falta de integración de los sistemas públicos de información sobre el número de efectivos de personal en la AGE. *
<b>Hacienda Pública</b>	MINHAP	Coordinación y mejora de la información referente a las políticas tributarias para evitar situaciones conflictivas derivadas de posibles casos de duplicidades sobre un mismo hecho imponible

<sup>9</sup> Esta medida también se incluye en el apartado relativo a cooperación

<b>Energía</b>	MINETUR	Inexistencia de Registros previstos en la normativa energética vigente o falta de coordinación entre los Registros del Estado y las CCAA.
<b>Fomento empresarial</b>	MINETUR	Dada la cantidad y variedad de servicios de información, asesoramiento y ayuda dirigidos a PYME y emprendedores existentes en las distintas CCAA y EELL sería conveniente simplificar la búsqueda de los ciudadanos a la hora de encontrar apoyo de las administraciones públicas buscando sinergias y evitando duplicidades. *
	TODOS	Puesta en funcionamiento de bases de datos y registros administrativos integrados para todas las Administraciones públicas. *
	MINETUR	Configuración de una base de datos centralizada sobre ayudas y financiación para la PYME. *
	MINETUR	Creación de un Consejo Estatal de la Pequeña y Mediana Empresa <sup>10</sup> Medida CORA ya implantada. *
<b>Educación</b>	MECD	Interconexión de los Registros autonómicos con el Registro Estatal de Centros Docentes no Universitarios. Medida CORA ya implantada. *
	MECD	Lograr la conectividad entre las Evaluaciones educativas estatal y autonómicas. Medida CORA ya implantada. *
	MECD	Supresión de duplicidades en ficheros y Registros Públicos de Universidades, Centros y Títulos. Medida CORA ya implantada. *
<b>Cultura</b>	MECD	Racionalización del listado de organismos colegiados estatales y autonómicos en materia de Patrimonio Cultural e integración de registros de bienes de interés cultural <sup>11</sup> *
	MECD	Eliminación de duplicidades entre los registros taurinos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y determinados registros taurinos de las CC.AA. Medida CORA ya implantada. La CCAA del País Vasco no acepta suprimir su registro. *
<b>Protección Social</b>	MEYSS	Incluir en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas las prestaciones sociales que conceden las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Medida CORA ya implantada. *
<b>Formación Profesional</b>	MEYSS	Coordinación de las actuaciones en materia de Formación Profesional (FP) realizadas por las Administraciones educativas y laborales de ámbito estatal y autonómico. <sup>12</sup> Medida CORA ya implantada. La CCAA de Andalucía rechaza la medida *
<b>Turismo</b>	MINETUR	Asunción por Turespaña de las funciones desarrolladas por los observatorios de turismo de Illes Balears y Valencia. Medida CORA ya implantada. *
<b>Telecomunicaciones y Sociedad de la Información</b>	MINETUR	Supresión de los Observatorios de la Sociedad de la Información presentes en Comunidades Autónomas, asumiendo sus competencias el ONTSI. *
<b>Medio ambiente</b>	MAGRAMA	Modificación de la normativa de evaluación ambiental con el objetivo de mejorar la coordinación con las Comunidades Autónomas. Medida CORA ya implantada. *
<b>Investigación</b>	MPRES	Eliminación de duplicidades en relación a la realización de estudios de opinión y fomento de la investigación sociológica. *
<b>Servicios Sociales</b>	MSSSI	Reconocer al Instituto de Mayores y Servicios Sociales, (IMSERSO), como entidad de referencia

<sup>10</sup> Esta medida también se incluye en el apartado relativo a cooperación

<sup>11</sup> Esta medida también se incluye en el apartado relativo a gestión integrada

<sup>12</sup> Esta medida también se incluye en el apartado gestión integrada

		nacional de evaluación de los servicios sociales. *
	MSSSI	Propuesta de coordinación de los Observatorios Autonómicos de la Infancia. Medida CORA ya implantada. *
	MSSSI	Coordinación de los Observatorios autonómicos de la Juventud de ámbito autonómico, en aquellas Comunidades Autónomas donde existan. Medida CORA ya implantada. *
<b>Salud</b>	MSSSI	Fusión de los Observatorios del Sistema Nacional de Salud, de Salud de la Mujer, de Salud y Cambio Climático, y para la prevención del tabaquismo. Medida CORA ya implantada. *
<b>Estadística</b>	MINECO	Ampliación de las muestras integradas INE/CAA. Medida CORA ya implantada. *
		Centralización y eliminación de duplicidades en las encuestas que realiza la Administración General del Estado. Medida CORA ya implantada. *
		Supresión de Observatorios autonómicos de contenidos coincidentes con los sistemas de seguimiento de las áreas económicas de la AGE. Medida CORA ya implantada. *

\* Disfunciones que han sido objeto de medidas CORA específicas.

Observatorios existentes en el ámbito de actuación del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Acuicultura</b>	AGE	Fundación Observatorio Español de Acuicultura	Sistema de información	Fundación Pública	
<b>Agricultura</b>	AGE	Observatorio de la cadena alimentaria	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	Previsto en la ley 12/2013 de medidas de mejora de la cadena alimentaria. Sustituye al Observatorio de los precios de los alimentos
	Navarra	Observatorio Agrario	Sistema de información	Sin información	Se trata de una herramienta informática
	Galicia	Observatorio de Prezos Agrogandeiros Galegos	Sistema de información	Sin información	Es una web
	CyL	Observatorio Industrial del Sector Agroalimentario	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	Depende de la Fundación Anclaje y Formación. Resultado de un acuerdo marco. Publica estudios de los partícipes financiados por la JCyL
	Cataluña	Observatorio de la fruta fresca	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	C.Valenciana	Observatorio de Precios Agroalimentarios	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	El trabajo técnico se realiza por el CEGEA, un departamento de la Universidad Politécnica de Valencia, por convenio con Agroalimed, fundación de la Conselleria de Agricultura
	Andalucía	Observatorio de Precios y Mercados	Sistema de información	Sin información	Es una web
	Cataluña	Observatori Agroalimentari de Preus	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	Cataluña	Observatorio de la viña, el vino y el cava en Cataluña	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	CAIB	Observatorio de precios agroalimentarios y pesqueros	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Agricultura, Pesca Alimentación</b>	AGE	Observatorio de tecnologías probadas	Sistema de información	Sin información	Plataforma de conocimiento para el medio rural y pesquero. Es una web
	AGE	Observatorio de buenas prácticas	Sistema de información	Sin información	Plataforma de conocimiento para el medio rural y pesquero. Es una web
	AGE	Observatorio de legislación y apoyo a los sectores	Sistema de información	Sin información	Plataforma de conocimiento para el medio rural y pesquero. Es una web
<b>Biodiversidad</b>	Galicia	Observatorio Galego da Biodiversidade	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Ganadería</b>	Cataluña	Observatorio del porcino	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Cataluña	Observatorio del sector cunícola de Cataluña	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Cataluña	Observatorio del bovino de leche y carne	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Galicia	Observatorio del Sector Lácteo	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Medioambiente</b>	Murcia	Observatorio de la Sostenibilidad		Sin información	Convenio entre el antiguo MARM y la Universidad de Murcia
	Murcia	Observatorio Regional del Cambio Climático	Sistema de información	Otros	Depende de la comisión de cambio climático.
	Madrid	Observatorio de Alimentación, Medio Ambiente y Salud	Sistema de información	Sin información	Es un informe.

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
	Cataluña	Observatorio del Paisaje	Sistema de información	Otros	Es un consorcio con participación de diversos colegios profesionales
	Cataluña	Observatorio Pirenaico del Cambio Climático		Sin información	Depende de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, consorcio que incluye 3 regiones francesas, Andorra y 4 CCAA
	Andalucía	Observatorio de Salud y Medioambiente	Ambas	Sin información	Proyecto dependiente de la Secretaría General de Salud, Inclusión Social y Calidad de Vida. Es una red de expertos
	Galicia	Observatorio Galego de Educación Ambiental (OGEA)	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Extremadura	Observatorio extremeño del Cambio Climático	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Asturias	Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Aragón	Observatorio de Medio Ambiente de Aragón	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	
	AGE	Observatorio de la Movilidad Metropolitana	Sistema de Información	Órgano Colegiado de participación social	Iniciativa conjunta de las autoridades de transporte público de las principales áreas metropolitanas, MSARAMA, MFOM, MIR y MINETUR. Es un informe
<b>Recursos Naturales</b>	AGE	Observatorio Nacional de la Sequía	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo	
	Cataluña	Observatorio forestal	Sistema de información	Unidad Administrativa	Es una web. Depende del Centro Tecnológico Forestal de Cataluña
	Cataluña	Observatorio de la biomasa	Sistema de información	Unidad Administrativa	Es una web
	Cataluña	Observatorio del precio del agua en Cataluña	Sistema de información	Sin información	Es un informe
	Andalucía	Observatorio del agua	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	

Observatorios de carácter privado, duplicados, pertenecientes a administraciones locales, universidades o inactivos.

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Agricultura</b>	Navarra	Observatorio de Precios Agrarios	Sistema de información	Sin información	Es lo mismo que el Observatorio Agrario

## Observatorios existentes en el ámbito de actuación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Cultura</b>	AGE	Observatorio de la Lectura y el Libro	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	Participan las CCAA.
	CLM	Observatorio de las Artes Escénicas de Castilla la Mancha	Sistema de información	Sin información	Parece un informe
	CLM	Observatorio del Libro y la Lectura	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	CAV	Observatorio Vasco de la Cultura	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Cataluña	Observatori del Patrimoni Etnològic i Immaterial	Sistema de información	Sin información	
	Galicia	Observatorio de la Lengua Gallega	Otras	Sin información	
<b>Deporte</b>	Cataluña	Observatorio Catalán del Deporte	Sistema de información	Sin información	
<b>Educación</b>	AGE	Observatorio Tecnológico	Otras	Otros	Es una web que proporciona y analiza herramientas TIC para educación
	AGE	Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar.	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Pueden formar parte las CCAA voluntariamente
	Murcia	Observatorio de la Convivencia Escolar	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Galicia	Observatorio Autonómico da Convivencia Escolar.	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Extremadura	Observatorio para la Convivencia Escolar	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	CyL	Observatorio para la convivencia escolar de Castilla y León	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	CAV	Observatorio de la convivencia escolar	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Cantabria	Observatorio de la Convivencia	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Andalucía	Observatorio para la Convivencia Escolar de Andalucía	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	
	C. Valenciana	Observatorio para la Convivencia Escolar	Ambas	Órgano Colegiado interadministrativo	
	<b>Audiovisual</b>	Galicia	Observatorio Audiovisual Gallego	Sistema de información	Unidad Administrativa
<b>Empleo</b>	AGE	Observatorio Profesional	Sistema de información	Unidad Administrativa	No participan CCAA

Observatorios de carácter privado, duplicados, pertenecientes a administraciones locales, universidades o inactivos

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Audiovisual</b>	CAIB	Observatorio Balear de Medios	Sistema de información	Sin información	Impulsado por el Instituto Balear de Estudios Sociales, empresa privada. Es una encuesta
<b>Cultura</b>	Extremadura	Observatorio extremeño de la Cultura		Sin información	Asociación de Gestores Culturales de Extremadura
Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
	Aragón	Observatorio Aragonés del Arte Público		Sin información	Grupo interdisciplinar de investigadores que tiene por objetivo estudiar el impacto público de una amplia variedad de manifestaciones artísticas.. Recibe una subvención del Gobierno aragonés
	Extremadura	Observatorio del Libro y la Lectura	Sistema de información	Sin información	Fundación Germán Sánchez Ruipérez. Su Boletín se publica en la web del MECD. El último es de 2012 y parece ser de alcance nacional. En la web gobex la última publicación del observatorio es de 2010
	Navarra	Observatorio Cultural de Navarra	Sistema de información	Sin información	Se trata de un informe cuyo diseño ha realizado la empresa Meridiano-Zero No parece estar activo. No se encuentra información ni en internet ni en la web del gobierno de Navarra
	Andalucía	Observatorio andaluz de la Lectura	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	La última publicación que aparece en web es de 2011
<b>Educación</b>	CAIB	Observatorio para la Convivencia Escolar	Sistema de información	Órgano Colegiado sin información adicional	Parece haber sido sustituido por el Institut per a la Convivència i l'Èxit Escolar La web no refleja actividad desde junio de 2013
	Rioja	Observatorio de la Convivencia Escolar		Sin información	No parece estar activo. Las últimas referencias en la web del gobierno de la Rioja son de 2011

## Observatorios existentes en el ámbito de actuación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Salud</b>	AGE	Observatorio de la Nutrición y de Estudio de la Obesidad	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	AGE	Observatorio Común del Sistema Nacional de Salud	Sistema de información	Sin información	Pendiente de aprobación. Ley de Racionalización del Sector Público Estatal
	Cataluña	Observatorio del Sistema de Salud de Cataluña	Sistema de información	Sin información	
	Cataluña	Observatorio de Innovación en Gestión de la Sanidad	Sistema de información	Sin información	Parece depender del Observatorio del Sistema de salud
	Cataluña	Observatorio Qualy	Otras	Sin información	Es un programa del Instituto Catalán de Oncología
	Cantabria	Observatorio de Salud Pública de Cantabria	Ambas	Unidad Administrativa	Depende de la Fundación M. Valdecilla
	Asturias	Observatorio de salud en Asturias	Sistema de información	Unidad Administrativa	Es un sistema de información de la DG de Salud Pública y Participación
	Andalucía	Observatorio de Prácticas Innovadoras en el manejo de Enfermedades Crónicas Complejas		Sin información	Es una web y comunidad virtual
	Andalucía	Observatorio para la calidad de la formación en salud	Sistema de información	Unidad Administrativa	Depende de la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía
	Navarra	Observatorio de Seguridad de Pacientes en la Comunidad Foral Navarra	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	
	Madrid	Observatorio de riesgos sanitarios	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	
	Galicia	Observatorio de la Violencia en el entorno de Trabajo de las Instituciones del Servicio Gallego de Salud	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	CyL	Observatorio de Agresiones al personal de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	CyL	Observatorio de Salud Pública	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	<b>Discapacidad</b>	C.Valenciana	Observatorio de Necesidades de Recursos Humanos Sanitarios Especializados del Sistema Sanitario Valenciano	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social
Andalucía		Observatorio para la seguridad del paciente	Sistema de información	Sin información	
<b>Drogas</b>	AGE	Observatorio Estatal de la Discapacidad	Sistema de información	Unidad Administrativa	Resultado de la colaboración de la AGE- Junta de Extremadura-Universidad de Extremadura-CERMI-FUTUEX. Su dirección corresponde a la DG de Políticas de Apoyo a la Discapacidad y la gestión técnica la asume el CERMI
	AGE	Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	El Consejo Asesor del Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías es un órgano colegiado de apoyo y asesoramiento a la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. No participan CCAA

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
	Murcia	Observatorio Regional sobre Drogas	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo	
	CLM	Observatorio de Drogodependencias de Castilla la Mancha	Sistema de información	Sin información	
	Aragón	Observatorio Aragonés de Drogodependencias	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Andalucía	Observatorio andaluz de Drogas y Adiciones	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo	
	Andalucía	Observatorio andaluz de Drogas y Adiciones	Ambas	Órgano Colegiado interadministrativo	
<b>Familia e infancia</b>	AGE	Observatorio Estatal de Familias	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Opera también como Comisión Permanente del Consejo Estatal de familias. No participan CCAA
	AGE	Observatorio de la infancia	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Murcia	Observatorio de la Familia	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Extremadura	Observatorio Permanente de la Familia y la Infancia de Extremadura	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	CAV	Observatorio de la Familia	Ambas	Unidad Administrativa	
	CAV	Observatorio de la Infancia y la Adolescencia	Ambas	Unidad Administrativa	
	Cataluña	Observatorio Catalán de la Familia	Ambas	Órgano Colegiado sin información adicional	
	Cataluña	Observatorio de los Derechos de la Infancia	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	
	Cantabria	Observatorio Cántabro de Apoyo a las Familias	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	C.Valenciana	Observatorio permanente de la familia y la infancia de la Comunitat Valenciana	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Asturias	Observatorio de la infancia y la adolescencia	Ambas	Unidad Administrativa	Órgano técnico de apoyo al CR del IAIFA
	Galicia	Observatorio Gallego de la Infancia	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	CAIB	Observatorio de la Infancia y de la Adolescencia de las Illes Balears	Ambas	Órgano Colegiado interadministrativo	
	Andalucía	Observatorio de la infancia	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo	
<b>Igualdad</b>	AGE	Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Gestionado por la SdG de estudios y cooperación
	Extremadura	Observatorio extremeño de Igualdad y Empleabilidad	Sistema de información	Otros	Gestionado por la Asociación ELOISA. Financiado por la JEX
	CAV	Observatorio de Igualdad de Trato	Sistema de información	Sin información	
	Asturias	Observatorio de igualdad de oportunidades	Sistema de información	Unidad Administrativa	Depende del Ins. Asturiano de la mujer
	Galicia	Observatorio da publicidade.		Sin información	
	CyL	Observatorio de Género	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	CyL	Observatorio de Publicidad y Medios de Comunicación	Asesoramiento/participación	Sin información	Adscrito al observatorio de género
	C.Valenciana	Observatorio de Género	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	C.Valenciana	Observatorio de Publicidad No Sexista	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Andalucía	Observatorio andaluz de publicidad no sexista		Sin información	

## Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones	
<b>Violencia de Género</b>	AGE	Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer	Ambas	Órgano Colegiado de participación social		
	Rioja	Observatorio de la Violencia de Género de La Rioja	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo	Es una subcomisión de la Comisión de seguimiento de un acuerdo interinstitucional	
	Madrid	Observatorio Regional de la Violencia de Género		Órgano Colegiado sin información adicional		
	Galicia	Observatorio Gallego de violencia de género.	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social		
	CAV	Observatorio Vasco de la Violencia Machista contra las Mujeres	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social		
	Aragón	Observatorio Aragonés de Violencia sobre la mujer	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social		
	Andalucía	Observatorio Andaluz de la Violencia de Género	Ambas	Órgano Colegiado de participación social		
	<b>Juventud</b>	AGE	Observatorio de la juventud en España	Sistema de información	Unidad Administrativa	
		CAV	Observatorio Vasco de la Juventud	Ambas	Unidad Administrativa	Servicio específico de la Dirección de Juventud y Acción Comunitaria
		Canarias	Observatorio Canario de la juventud	Ambas	Unidad Administrativa	Reconvertido en 2014 en servicio administrativo
Aragón		Observatorio Aragonés de Juventud	Sistema de información	Sin información	Aunque parece estar en funcionamiento no es posible entrar en su web	
Navarra		Observatorio Navarro de la Juventud	Sistema de información	Unidad Administrativa		
Galicia		Observatorio Galego da Xuventude	Ambas	Órgano Colegiado de participación social		
Extremadura		Observatorio de la Juventud de Extremadura	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo		
CyL		Observatorio de la Juventud de Castilla y León	Ambas	Unidad Administrativa		
Cataluña		Observatorio Catalán de la Juventud	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social		
CAIB		Observatorio de la juventud de les Illes Balears	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo		
<b>Dependencia</b>	Cataluña	Observatorio Catalán del Envejecimiento con Dependencia.	Ambas	Órgano Colegiado interadministrativo		
<b>Servicios Sociales en general</b>	CAV	Observatorio de Servicios Sociales	Asesoramiento/participación	Unidad Administrativa		

**Observatorios de carácter privado, duplicados, pertenecientes a administraciones locales, universidades o inactivos**

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Drogas</b>	Rioja	Observatorio Riojano sobre Drogas	Sistema de información	Unidad Administrativa	La última publicación es de 2011
	CYL	Observatorio de drogodependencias	Sistema de información	Unidad Administrativa	Parece inactivo. No hay referencias en la web de la JCYL
	CAV	Observatorio Vasco de Drogodependencias	Sistema de información	Sin información	Parece inactivo desde 2010, aunque incluye un informe del año 2012
	Asturias	Observatorio sobre Drogas para Asturias	Sistema de información	Unidad Administrativa	Depende de la DG de Salud Pública y Participación. Servicio. La última publicación es de 2011
<b>Familia e infancia</b>	Galicia	Observatorio Galego da Familia	Sistema de información	Órgano Colegiado sin información adicional	No parece activo. No hay enlaces web
	Canarias	Observatorio Canario de la Familia		Sin información	Depende de la Universidad, el obispado y entidades asociativas
	Cantabria	Observatorio de la Infancia	Ambas	Unidad Administrativa	La última publicación es de 2011
<b>Igualdad</b>	Andalucía	Observatorio de la Igualdad de Género		Órgano Colegiado sin información adicional	Parece estar inactivo. Está referenciado en la web de la Junta de Andalucía pero no aparecen publicaciones
	AGE	Observatorio de la Imagen de las Mujeres		Sin información	No parece tener actividad. Último informe anual del año 2009
<b>Juventud</b>	Rioja	Observatorio Riojano de la Juventud	Ambas	Sin información	No parece estar activo. Los enlaces a la información estadística que proporciona están desactivados
	Murcia	Observatorio Regional de la Juventud	Sistema de información	Unidad Administrativa	La última publicación es de 2011
<b>Mayores</b>	AGE	Observatorio de personas mayores		Sin información	Parece inactivo. El último informe publicado es de 2010
	Madrid	Observatorio de Personas Mayores		Sin información	Es del Ayuntamiento de Madrid
<b>Pobreza e inclusión social</b>	Madrid	Observatorio de La Exclusión Social y Los Procesos de Inclusión en La Comunidad de Madrid	Sistema de información	Sin información	Depende del CEU San Pablo

### Observatorios existentes en el ámbito de actuación del Ministerio de Economía y Competitividad

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Comercio</b>	AGE	Observatorio de la Distribución Comercial.	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	Galicia	Observatorio del Comercio de Galicia	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Navarra	Observatorio Navarro Asesor de Comercio Minorista	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	
	La Rioja	Observatorio del comercio de la Rioja		Sin información	
	CAV	Observatorio de la Distribución Comercial, Ikusmer	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	Canarias	Observatorio del Comercio de Canarias	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	C.Valenciana	Observatorio del Comercio Valenciano	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	
	<b>Política Regional</b>	CAV	Observatorio Vasco de Desarrollo Regional, LUGABE	Sistema de información	
Aragón		Observatorio Aragonés de las Comarcas	Sistema de información		
<b>I+D+i</b>	CAV	Observatorio Vasco de Ciencia y Tecnología, Ikerboost	Sistema de información	Sin información	
	AGE	Observatorio Español de I+D+I para la Competitividad	Sistema de información	Fundación Pública	
	Rioja	Observatorio para la Innovación	Sistema de información	Sin información	
	Aragón	Observatorio Aragonés de Investigación e Innovación	Sistema de información	Sin información	
	Andalucía	Observatorio de Innovación y Participación	Sistema de información	Unidad Administrativa	
<b>Internacionalización</b>	AGE	Observatorio de la Internacionalización	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	Rioja	Observatorio regional de internacionalización	Sistema de información	Sin información	
	Andalucía	Observatorio de la internacionalización de la economía andaluza	Sistema de información	Sin información	
	Cataluña	Observatorio de prospectiva de Mercados Exteriores	Sistema de información	Sin información	
<b>Política económica</b>	Galicia	Observatorio de la economía gallega	Sistema de información	Sin información	Es un informe de indicadores económicos
	CLM	Observatorio Regional del Mercado	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	C.Valenciana	Observatorio de la Industria y de los Sectores Económicos Valencianos	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	

**Observatorios de carácter privado, duplicados, pertenecientes a administraciones locales, universidades o inactivos**

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>I+D+i</b>	Galicia	Observatorio de Ciencia y Tecnología Universitario de Galicia	Sistema de información	Sin información	Suprimido por Decreto 98/2012, de 16 de marzo
<b>Emprendedores</b>	CyL	Observatorio de emprendedores	Sistema de información	Sin información	No se encuentra información en la web de la JCyL ni en internet.
<b>Otras</b>	Extremadura	Observatorio Financiero de Extremadura	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	No aparece información actualizada ni en gobex ni en internet

## Observatorios existentes en el ámbito de actuación del Ministerio de Industria, Energía y Turismo

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Energía</b>	CyL	Observatorio Industrial del Sector de Producción Energética	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	Depende de la Fundación Anclaje y Formación
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial	Sistema de información	Fundación Pública	Actualmente fusionado con la Fundación EOI. No participan CCAA
	CyL	Observatorio de Prospectiva Industrial	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	Depende de la Fundación Anclaje y Formación
	CyL	Observatorio de la Automoción	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	Depende de la Fundación Anclaje y Formación
	Canarias	Observatorio Industrial de Canarias	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Andalucía	Observatorio de la Calidad Industrial de Andalucía	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Sociedad Información</b>	AGE	Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la SI	Sistema de información	Unidad Administrativa	Ente Público Red.es. Sin participación de CCAA
	AGE	Observatorio Nacional del Software de Fuentes Abiertas (ONSFA)	Sistema de información	Fundación Pública	Depende de la Fundación Pública CENATIC. Participan CCAA
<b>Sociedad Información</b>	Asturias	Observatorio de la Sociedad de la Información en Asturias	Sistema de información	Fundación privada	Es la Fundación CTIC centro tecnológico con presencia del PA en el patronato
	Navarra	Observatorio para la Sociedad de la Información en Navarra	Sistema de información	Sin información	Publica informes procedentes del ONTSI y de Departamentos Forales. El último informe propio es de 2007
	Canarias	Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información	Sistema de información	Unidad Administrativa	Órgano de apoyo al Foro canario de la SI
	CAIB	Observatorio Balear de Tecnologías de la Información	Ambas	Sin información	Depende de la fundación IBIT dependiente del gobierno balear
	Galicia	Observatorio da Sociedade da Información e a Modernización de Galicia (OSIMGA)	Ambas	Órgano Colegiado interadministrativo	
	CyL	Observatorio Regional de Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI)	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
	Aragón	Observatorio Aragonés de la Sociedad de la Información	Sistema de información	Sin información	
<b>Turismo</b>	AGE	Instituto de Estudios Turísticos	Sistema de información	Sin información	Actualmente Subdirección de Conocimiento y Estudios turísticos. No participan CCAA
	Navarra	Observatorio turístico		Sin información	Es un informe elaborado por una empresa para el gobierno de Navarra
	Galicia	Observatorio turístico de Galicia	Sistema de información	Unidad Administrativa	Información estadística elaborada por el área de estudios e investigación del IET de Galicia
	Extremadura	Observatorio turístico	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Se gestiona mediante convenio con la UEX
	CAIB	Observatorio del turismo	Ambas	Sin información	Es un sistema de información de la Agencia Balear de Turismo
	C.Valenciana	Observatorio turístico	Sistema de información	Unidad Administrativa	Agencia Vasca de Turismo
	CAV	Observatorio Turístico de Euskadi	Sistema de información	Sin información	
	Andalucía	Observatorio de los RRHH en el sector turístico de Andalucía	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	

**Observatorios de carácter privado, duplicados, pertenecientes a administraciones locales, universidades o inactivos**

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector de Fabricantes de Bienes de Equipo	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector Electrónica, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector Textil-Confección	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector de Fabricantes de Automóviles y Camiones	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector de Fabricantes de Equipos y Componentes de Automoción	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector de la Madera	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector Metal	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector Químico	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2009. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector del Papel	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>Industria</b>	AGE	Observatorio Sector de la Construcción	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Sin actividad en web MINETUR desde 2011. No participan las CCAA
<b>SI</b>	Galicia	Observatorio gallego de e-learning	Sistema de información	Sin información	Parece un grupo de trabajo sin participación de la Xunta
<b>SI</b>	Cantabria	Observatorio de la Sociedad de la Información de Cantabria, OSIC	Sistema de información	Sin información	Pertenece a la empresa EMCANTA del grupo SODERCAN
<b>SI</b>	Murcia	Observatorio de la Sociedad de la Información	Sistema de información	Sin información	Parece inactivo. La última publicación en web es de 2011
<b>SI</b>	La Rioja	Observatorio Riojano para la Sociedad de la Información (O.R.S.I.)	Sistema de información	Sin información	Parece inactivo. Depende de la fundación FUNDARCO que no aparece en internet
<b>SI</b>	Extremadura	Observatorio extremeño de Sociedad de la Información	Sistema de información	Sin información	Parece inactivo. No es posible encontrar información web
<b>SI</b>	Extremadura	Observatorio extremeño de Internet		Sin información	Parece inactivo. No es posible encontrar información web
<b>SI</b>	Asturias	Observatorio Web e-Asturias	Sistema de información	Sin información	Es lo mismo que el Observatorio de la sociedad de la información en Asturias
<b>Turismo</b>	Rioja	Observatorio Riojano de Seguridad en la Industria Turística		Sin información	Pertenece a una entidad privada dedicada a la consultoría y formación
<b>Turismo</b>	Cataluña	Observatorio del Turismo		Sin información	Integrado en el Observatorio de la empresa y el trabajo
<b>Turismo</b>	Cantabria	Observatorio Turístico de Cantabria (OTCan)		Sin información	Dependiente de la Escuela Universitaria de Turismo

Observatorios existentes en el ámbito de actuación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Empleo</b>	AGE	Observatorio de las Ocupaciones del SEPE	Sistema de información	Unidad Administrativa	Tiene estructura provincial. No participan CCAA
	Galicia	Observatorio Ocupacional	Sistema de información	Unidad Administrativa	Depende del Instituto Gallego de las cualificaciones
	CyL	Observatorio de las Relaciones Laborales	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Depende de la Comisión de Relaciones Laborales del Consejo de Relaciones Laborales de CyL
	Cataluña	Observatori d'Empresa i Ocupació	Sistema de información	Unidad Administrativa	Resultado de la integración de los observatorios del Treball, de Prospectiva Industrial, del Turisme, del Comerç i dels Serveis y de la Fundació Observatori per a la Societat de la Informació de Catalunya
	Rioja	Observatorio de Empleo del Servicio Riojano de Empleo	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Navarra	Observatorio Navarro de Empleo	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Murcia	Observatorio ocupacional de la Región de Murcia	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Madrid	Observatorio Regional de Empleo	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Galicia	Observatorio Galego da Negociación Colectiva	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	Extremadura	Observatorio de empleo	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	CyL	Observatorio regional de empleo	Sistema de información	Unidad Administrativa	Tiene estructura provincial
	CLM	Observatorio Regional de Empleo	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	CAV	Observatorio del Mercado de Trabajo del Gobierno Vasco	Sistema de información	Sin información	
	Cantabria	Observatorio del empleo	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Canarias	Observatorio Canario de Empleo	Sistema de información	Órgano Colegiado sin información adicional	
	CAIB	Observatorio del Trabajo	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Asturias	Observatorio de las Ocupaciones	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Aragón	Observatorio del Mercado de Trabajo	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	Andalucía	Observatorio ARGOS (Servicio Andaluz de Empleo)	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	<b>Salud Laboral</b>	AGE	Observatorio estatal condiciones de trabajo	Sistema de información	Unidad Administrativa
AGE		Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social	Sistema de información	Otros	Conjunto de informes estadísticos relacionados con las enfermedades profesionales y los accidentes laborales. No participan CCAA
Rioja		Observatorio de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales	Sistema de información	Unidad Administrativa	Depende de la SdG del IRSAL
Navarra		Observatorio de Salud Laboral	Sistema de información	Unidad Administrativa	Parece un sistema de información del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
	Galicia	Observatorio Gallego de condiciones de trabajo	Sistema de información	Unidad Administrativa	Parece una unidad del ISSGA
	Asturias	Observatorio de condiciones de trabajo	Sistema de información	Unidad Administrativa	Adscrito al área de Planificación y programación del IAPRL
	Murcia	Observatorio de Prevención de Riesgos Laborales	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Tiene un grupo asesor externo administrativo y de actores sociales
	CLM	Observatorio para la Prevención de Riesgos Laborales	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	Andalucía	Observatorio de enfermedades profesionales de Andalucía	Sistema de información	Unidad Administrativa	
<b>Autónomos</b>	Galicia	Observatorio Galego dos Empresarios Individuais, Profesionais e Traballadores Autónomos.	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Responsabilidad Social</b>	Extremadura	Observatorio de Responsabilidad Social de Extremadura		Sin información	Es un portal de información
<b>Inmigración</b>	AGE	Observatorio Permanente de la Inmigración	Sistema de información	Órgano Colegiado Interadministrativo	Participan CCAA
	AGE	Observatorio del Racismo y la Xenofobia	Sistema de información	Unidad Administrativa	No participan las CCAA
	Andalucía	Observatorio permanente andaluz de las Migraciones	Sistema de información	Unidad Administrativa	
	C.Valenciana	Observatorio valenciano de Inmigración	Sistema de información	Órgano Colegiado Sin información adicional	Además de la administración participan expertos en materia de integración de emigrantes
	CAIB	Observatorio de las Migraciones y la Cooperación al Desarrollo	Sistema de información	Órgano Colegiado Interadministrativo	
	Galicia	Observatorio Galego da Inmigración e da Loita contra o Racismo e a Xenofobia	Ambos	Órgano Colegiado de participación social	
	Navarra	Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra	Sistema de información	Unidad Administrativa	

### Observatorios de carácter privado, duplicados, pertenecientes a administraciones locales, universidades o inactivos

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Empleo</b>	AGE	Observatorio de la Fundación Tripartita	Sistema de información	Sin información	Los últimos informes son de 2012. No participan CCAA
	Rioja	Observatorio de Inserción Laboral y Tendencias Profesionales Emergentes	Sistema de información	Sin información	Colaboración entre la Universidad y el gobierno de la Rioja. El último informe publicado es de 2006
	CyL	Observatorio de la Negociación Colectiva en Castilla y León	Sistema de información	Unidad Administrativa	Integrado en el Observatorio de Relaciones Laborales. Parece un informe elaborado por el servicio de relaciones laborales de la DG de Trabajo. El último informe publicado es de 2009
	Cataluña	Observatori del Treball	Sistema de información	Órgano Colegiado sin información adicional	Integrado en el Observatorio de la empresa y el trabajo
<b>Acoso Laboral</b>	CAV	Observatorio Vasco sobre Acoso Moral			Grupo de expertos. No vinculado al Gobierno Vasco

## Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades

<b>Salud Laboral</b>	Madrid	Observatorio para la Prevención de Riesgos Laborales	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Parece inactivo en la web de la CAM solo aparecen 2 publicaciones una de 2010 y otra de 2012
Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Inmigración</b>	Asturias	Observatorio de la Inmigración en Asturias- Odina	Sistema de información	Sin información	Participa una ONG, el PA y AGE. No hay enlaces en la web del principado. Se considera inactivo
	CAV	Observatorio vasco de la inmigración IKUSPEGI	Sistema de información	Sin información	Convenio entre la CAV y la UPV. Las últimas publicaciones que aparecen en la web son de 2011
	CyL	Observatorio Permanente de la Inmigración en Castilla y León	Ambos	Órgano Colegiado de participación social	Sustituido en 2012 por el Consejo de Coordinación de la inmigración en CyL
	Extremadura	Observatorio Permanente de la Inmigración en Extremadura	Sistema de información	Sin información	No es posible acceder desde la web gobex ni se encuentran enlaces actualizados en internet

### Observatorios existentes en el ámbito de actuación del Ministerio de Fomento

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Logística</b>	Cataluña	Observatorio de la Logística	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	Andalucía	Observatorio andaluz de la logística	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Ordenación del Territorio</b>	Navarra	Observatorio Territorial de Navarra	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Unidad Técnica dependiente del Consejo Social de Política Territorial. Adscrito a la empresa pública NASUVINSA
	Andalucía	Observatorio Territorial de Andalucía	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo	
<b>Trasportes</b>	AGE	Observatorio del Transporte y la Logística	Sistema de información	Sin información	Es un informe del Departamento de Viajeros del Comité Nacional del Transporte por Carretera
	AGE	Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
	Madrid	Observatorio de Costes del Transporte de viajeros por carretera		Sin información	Es una herramienta web
	CAV	Observatorio de Transporte de Euskadi	Ambas	Unidad Administrativa	
	Andalucía	Observatorio andaluz de la Movilidad	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Vivienda</b>	CAV	Observatorio Vasco de la Vivienda	Sistema de información	Unidad Administrativa	Integrado en el Servicio Vasco de Vivienda
	Cataluña	Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana	Sistema de información	Órgano Colegiado sin información adicional	No se encuentran datos sobre su composición
	Cantabria	Observatorio de la vivienda y suelo de Cantabria	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	Se define como un grupo de trabajo departamental pero es un OC
	Extremadura	Observatorio de Vivienda y Suelo de Extremadura	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	

## Observatorios de carácter privado, duplicados, pertenecientes a administraciones locales, universidades o inactivos

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Ordenación del Territorio</b>	Galicia	Observatorio Galego do Territorio (OGT)		Sin información	Es un grupo interdisciplinar de investigación
<b>Trasportes</b>	Cataluña	Observatorio de la Movilidad	Sistema de información	Sin información	No parece estar activo. Está referenciado en gencat.cat pero no enlaza a estadísticas, informes, etc.
<b>Vivienda</b>	Murcia	Observatorio del Diseño y la Arquitectura	Sistema de información	Sin información	No aparece información en la web de la CARM. Existe una web que no parece relacionarse con la CARM
	Aragón	Observatorio Inmobiliario de Aragón	Sistema de información	Sin información	Es un informe que realizan las entidades CAI e Ibercaja
Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
	Cantabria	Observatorio de la vivienda y suelo de Cantabria	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	Se define como un grupo de trabajo departamental pero es un OC
	Murcia	Observatorio Regional en materia de vivienda	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	Grupo de trabajo de carácter departamental. No parece activo. No hay información en la web de la CARM
	C.Valenciana	Observatorio valenciano de vivienda	Sistema de información	Sin información	Parece inactivo. La última publicación es de 2011

## Otros Observatorios existentes que afectan a diferentes políticas públicas

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Igualdad</b>	AGE	Observatorio de la mujer de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado interadministrativo	
	AGE	Observatorio Militar para la Igualdad	Sistema de información	Unidad Administrativa	
<b>Violencia de Género</b>	AGE	Observatorio contra la violencia doméstica y de género del CGPJ	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Adscrito al Consejo General del Poder Judicial
<b>Justicia</b>	Cataluña	Observatorio Catalán de la Justicia	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Modernización AAPP</b>	AGE	Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos	Sistema de información	Unidad Administrativa	Elabora informes anuales sobre el grado de implantación de los programas de calidad en la AGE (Ministerios y AAEE) y sobre percepción ciudadana del funcionamiento de los SSPP. No participan CCAA
	AGE	Observatorio de la Administración Electrónica	Sistema de información	Unidad Administrativa	No participan CCAA
	Murcia	Observatorio de la Calidad de los Servicios	Sistema de información	Sin información	Creado en 2014
	Andalucía	Observatorio para la mejora de los servicios públicos	Sistema de información	Unidad Administrativa	
<b>Empleo público</b>	AGE	Observatorio del empleo público	Sistema de información	Órgano Colegiado de participación social	Prevé la participación de Comunidades Autónomas
<b>Otras</b>	AGE	Observatorio de la protección al jugador online	Sistema de información	Otros	Es un estudio semestral que realiza la DG de Ordenación del juego

	AGE	Observatorio Urbano de Municipios de gran población	Sistema de información	Otros	Es un estudio anual de la SEAP
	AGE	Observatorio del Pluralismo Religioso en España	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	participan diferentes grupos de investigación pertenecientes a Universidades o Fundaciones
	Andalucía	Observatorio de Gobierno Local de Andalucía	Sistema de información	Sin información	Es un programa del Centro de estudios andaluces
	AGE	Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana	Sistema de información	Sin información	
<b>Participación ciudadana</b>	Cataluña	Observatorio Catalán del Civismo.	Ambas	Órgano Colegiado de participación social	
<b>Seguridad Vial</b>	Extremadura	Observatorio para la Seguridad Vial de Extremadura		Órgano Colegiado de participación social	

Observatorios de carácter privado, duplicados, pertenecientes a administraciones locales, universidades o inactivos

Sector	Administración	Denominación	Funciones	Naturaleza	Observaciones
<b>Servicios Sociales en general</b>	CAIB	Observatorio Social de las Islas Baleares	Sistema de información	Sin información	Es de la Universidad
<b>Contratación Pública</b>	Aragón	Observatorio de Contratación Pública		Otros	Resultado de un proyecto investigación financiado por MINECO. Es una red de expertos
<b>Contratación Pública</b>	Madrid	Observatorio de Contratación Pública		Sin información	Es lo mismo que el observatorio de la contratación pública de Aragón
<b>Cooperación</b>	AGE	Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo	Otras	Otros	Iniciativa de la CRUE en coordinación con AECID y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
<b>Justicia</b>	CAV	Observatorio Vasco de la Administración de Justicia	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado de participación social	No parece activo. El link de la web del gobierno vasco esta desactivado
<b>Participación ciudadana</b>	Andalucía	Observatorio de Ciudadana Participación	Otras	Sin información	Es un sitio web. Depende de la FAMP
<b>Justicia</b>	C.Valenciana	Observatorio de la Justicia	Asesoramiento/participación	Órgano Colegiado interadministrativo	No parece activo. No hay información actualizada ni en internet ni en la web de la gva
<b>Relaciones Internacionales</b>	AGE	Observatorio de la imagen de España	Sistema de información	Otros	Es un grupo de trabajo dependiente del Real Instituto Elcano con participación del CIS, OID y el AC para la Marca España. No participan CCAA
<b>Seguridad</b>	Navarra	Observatorio de Seguridad Pública de Navarra	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo	No hay información actualizada en la web del gobierno de navarra
<b>Seguridad</b>	Canarias	Observatorio de Seguridad	Sistema de información	Sin información	Adscrito a la academia canaria de seguridad suprimida en 2013
<b>Seguridad</b>	C.Valenciana	Observatorio de la Seguridad Ciudadana en la Comunitat Valenciana	Ambas	Órgano Colegiado interadministrativo	No se encuentra información actualizada ni en la web de la gva ni en internet
<b>Seguridad</b>	Madrid	Observatorio de Seguridad		Sin información	Depende del ayuntamiento de Madrid
<b>Seguridad Vial</b>	Cataluña	Observatorio de Seguridad Vial de Cataluña.	Sistema de información	Órgano Colegiado interadministrativo	La última publicación que aparece en la web de gencat es de 2010

**Disfunciones relacionadas con la gestión de políticas y servicios públicos.**

**1. DIAGNÓSTICO**

La revisión bibliográfica realizada para la elaboración de este manual evidencia que uno de los ámbitos en los que mayor volumen de disfunciones se han identificado es en la ejecución de las políticas públicas y en la gestión de los servicios y prestaciones a través de los que, en la mayoría de las ocasiones, se implementan.

Entre estas disfunciones identificadas las más frecuentes son la **proliferación de regulaciones** por parte de los poderes públicos con el objetivo de solucionar los fallos de mercado en algunos sectores económicos que no siempre están justificadas en razón del interés general y, que ha dificultado el acceso de los consumidores a los servicios en condiciones no discriminatorias. La regulación diferenciada sobre una determinada materia obliga a los ciudadanos a conocer y cumplir los diferentes requisitos exigidos y a tramitar los distintos procedimientos administrativos. Además, la multiplicidad de la normativa puede constituir una barrera a la unidad de mercado o dificultar la consecución de economías de escala en la producción de bienes, al tener que adaptarlos a las exigencias de los distintos territorios.

Otro problema es la **existencia de barreras** incluso cuando, como en el caso de Europa, la Unión Europea demanda su desaparición. Esta disfunción se puede producir, bien por el retraso del Estado en la transposición de directivas, lo que *obliga* a las regiones a suplir el vacío legal para tratar de evitar inseguridad jurídica, bien por el desarrollo heterogéneo de una determinada legislación transpuesta por las regiones partiendo de las normas europeas o de la transposición estatal de dichas normas cuando las competencias (si no exclusivas, al menos de ejecución) son de las administraciones subestatales.

También 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 la prestación de servicios** 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.

La **ampliación del espacio de actuación de las administraciones públicas**, es también una disfunción identificada en diferentes estudios. Aunque también puede ocurrir en el mismo nivel de gobierno, se refiere a la tendencia expansiva de las administraciones de los distintos niveles de gobierno sobre un campo de actuación donde tienen competencias, que lleva a ocupar más espacio en el ejercicio de las mismas de lo que realmente correspondería. Este hecho provoca cierta colisión con la actuación de otras administraciones intervinientes o que se produzca una injerencia en el ámbito material o sustantivo del ejercicio de las competencias de otro nivel de gobierno. Un claro ejemplo para evitar esta vis expansiva es la reciente reforma local que trata básicamente de fijar un límite meridianamente claro sobre las competencias que deben desarrollar las Entidades Locales, evitando, en todo caso, la duplicidad con las ejercidas por otros niveles de gobierno. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha delimitado el hasta ahora difuso campo competencial en el que se situaban las Entidades Locales. Se trata de garantizar por Ley el principio de “una Administración, una competencia” de manera que las entidades locales se limiten a ejercer las competencias obligatorias fijadas por la Ley y solo puedan ejercer otras competencias si otras administraciones se las delegan o si, garantizando el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera, no supone una actuación duplicada o solapada con otras propias de otros niveles de gobierno.

Derivado de ello se produce una **falta de innovación** que se manifiesta en que se exploren escasamente soluciones normativas nuevas o nuevos usos de las existentes (por ejemplo, reconocimiento de la eficacia supraterritorial de decisiones adoptadas en un ámbito territorial determinado) o en la puesta en marcha de iniciativas prestacionales conjuntas innovadoras en general o para un determinado sector de política en particular (por ejemplo, ventanilla única, cogestión, coproducción, encomiendas de gestión) que podrían contribuir a solucionar algunos de los problemas descritos. En el informe CORA se hace un esfuerzo por aplicar estas medidas, reconociendo eficacia en todo el territorio nacional a títulos habilitantes expedidos por las CCAA (Ley de Unidad de Mercado, licencias deportiva o de caza únicas) estableciendo ventanillas únicas (comercio exterior) y potenciando las encomiendas de gestión entre administraciones públicas.

Otra disfunción que también se ha identificado en este ámbito es la necesidad de garantizar un mismo nivel en prestación de servicios o en determinadas prestaciones sociales en todo el territorio, como corolario derivado de la propia Constitución, lo que puede hacer aconsejable que en determinados supuestos se alcancen acuerdos sobre el contenido básico de esos servicios

Finalmente, la existencia de lo que se denomina **Efecto Frontera** (derivado de la existencia de administraciones regionales que prestan servicios con mayor calidad puede propiciar que ciudadanos de las regiones limítrofes intenten acceder a dichos servicios) y la **fragmentación en la tramitación de procedimientos administrativos compuestos** son otras dos disfunciones ampliamente identificadas en estudios internacionales.

En España, la existencia de cuatro niveles de administración<sup>13</sup>, 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 debe 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 y ello por atender especializaciones diferentes.
- Por otra parte, pueden generarse disfunciones como consecuencia de iniciativas lideradas por la Unión Europea. Así, y a modo meramente de 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.
- La existencia de diferencias regulatorias y procedimentales puede darse cuando distintos niveles de la administración gestionan trámites enlazados sin

---

<sup>13</sup> Incluida la Unión Europea.

suficiente coordinación. Esto 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.

- 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 son los trámites enlazados que se gestionan por distintas administraciones y que se realizan en el mismo espacio físico, pero de manera poco coordinada. Es el caso, por ejemplo, de la tramitación en las oficinas de empleo de las prestaciones por desempleo (Administración General del Estado) que requiere la inscripción previa como demandante de empleo (administraciones autonómicas) y que para los ciudadanos significa esperar dos turnos, uno en la administración autonómica, para inscribirse y otro, a escasos metros, en la del servicio que presta la AGE. La medida CORA “Realización coordinada de los trámites de inscripción de la demanda de empleo y de la solicitud de prestación de desempleo”, totalmente implantada, ha dado solución a este problema.
- También puede ocurrir, como consecuencia del traspaso de competencias, que se produzcan retrocesos en la integración de procedimientos. Por ejemplo, la autorización de residencia y la autorización de trabajo que, con anterioridad al traspaso de los medios y funciones en materia de inmigración, se resolvía en una intervención única. La disociación de ambos procesos que se ha producido en algunos ámbitos territoriales, derivada del reparto competencial (las competencias en materia de trabajo son autonómicas y la autorización de residencia es estatal) ha dado lugar a una doble intervención.
- Otro problema es la existencia de *efectos frontera* que puede manifestarse en tres sentidos:
  - Puede ocurrir que existan recursos (sanitarios, educativos, de servicios sociales, etc.) geográficamente más accesibles a los ciudadanos desde su lugar de residencia pero que están adscritos y dependen de una Comunidad Autónoma diferente. Esta situación relativamente frecuente y de difícil comprensión para los ciudadanos, que no entienden la razón

por la que no pueden utilizar el recurso más próximo, requiere la existencia de un convenio previo entre las Comunidades Autónomas limítrofes para que los ciudadanos puedan acceder a esos recursos.

- Otro supuesto que puede darse es que una Comunidad Autónoma oferte servicios en condiciones más ventajosas (más calidad, más generosos) 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, esto 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.
  - Otra situación son los ámbitos materiales respecto de los que ninguna administración se considera competente, lo que puede darse porque la competencia se asigna a partir de Sentencias del Tribunal Constitucional a una administración que no puede ejercerla (un ejemplo de este tipo es el control de las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual<sup>14</sup>), o porque la falta de antecedentes en la materia hace que ninguna administración la encaje en su ámbito competencial (por ejemplo la administración competente para homologar buques para navegación fluvial conforme a la normativa comunitaria) o porque se producen cambios en el uso de determinadas infraestructuras sin que se precise quién es la administración competente (por ejemplo los caminos de servicio de las Confederaciones Hidrográficas que con el paso del tiempo se han transformado en carreteras).
- Respecto de los medios humanos necesarios para el ejercicio de sus competencias, el reclutamiento y disponibilidad del personal con que cuentan las diferentes Administraciones no siempre es el adecuado para atender las necesidades efectivas demandadas. Además, operan en una realidad cambiante y necesitada de adaptaciones cada vez más frecuentes, como se puede apreciar cuando se analizan los cambios experimentados en las funciones y fines asignados a los funcionarios de cuerpos y escalas especiales.

---

<sup>14</sup> El actual Proyecto de Ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en estos momentos en tramitación en el Senado), establece nuevos mecanismos de supervisión, transparencia y control de las entidades de gestión, clarificando las competencias entre Estado y CCAA.

El resultado es que las diferentes Administraciones con frecuencia no disponen de recursos adecuados para cumplir sus obligaciones y han de buscar el auxilio y participación de los medios de otras Administraciones. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración estatal, el traspaso a las Comunidades Autónomas de los medios personales que atendían las diferentes funciones redujo fuertemente sus disponibilidades de personal, sobre todo en el ámbito de la Administración periférica sin que, además, se incorporaran nuevos profesionales en áreas que pasaron a depender de manera casi exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, los servicios de salud y de asistencia sanitaria prácticamente son gestionados en exclusiva por las CCAA, pero sus profesionales y medios resultan imprescindibles para la realización de otras actividades, como el desarrollo de la investigación sanitaria.

Estas situaciones generan disfunciones que puede producirse entre niveles de gobierno y en el interior de un mismo nivel de gobierno.

Al final del epígrafe se incluye una serie de ámbitos materiales en los que sería preciso avanzar en modelos de gestión integrada o compartida.

## 2. RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN

Los avances hacia modelos de planificación compartidos deben tener como correlato el impulso de 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 e implantación 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 integradora apuntaría a un gobierno cooperativo con todas las administraciones competentes.

Para avanzar hacia modelos de gestión integrada sería necesario:

- **Regular los términos y condiciones de la creación de estructuras permanentes de gestión conjunta, en especial los Consorcios interadministrativos siempre con respeto a los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera.** En el Derecho español ha alcanzado un cierto desarrollo y práctica la creación y mantenimiento de consorcios como una fórmula idónea para gestionar algunos servicios en los que coincide la competencia y el interés de dos o más Administraciones, como indica el artículo 6.5 de la actual Ley de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El consorcio para la gestión del Teatre del Liceu de Barcelona, el consorcio por el que se crea el Instituto Astrofísico de Canarias u otros referidos también a instalaciones de investigación con presencia de varias Administraciones ilustran claramente las ventajas de esta forma de organización. En otros casos, la gestión compartida se lleva a cabo mediante la participación en una fundación ajena, como es el caso de la Fundación del Teatro Lírico de Madrid; e incluso en algún caso puede darse la participación de una Administración en una sociedad mercantil vinculada a otra Administración.

- **Fomentar 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.** También en este supuesto, la práctica proporciona abundantes ejemplos. El supuesto más intenso de participación en organismos vinculados a otra Administración es la participación en las Autoridades Portuarias, pero también se aprecia en los órganos de gobierno de los organismos de cuenca hidrográfica, en la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECSAN) o en el Consejo del ICEX. En el segundo supuesto, referido a órganos ajenos y normalmente con la finalidad de consulta, pueden citarse los casos del Consejo Nacional del Agua, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo o el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial.
- **Regular de forma más amplia y precisa la figura de la encomienda de gestión con el fin de fomentar su uso con las máximas garantías jurídicas.** Se trata de un instrumento de cooperación ya previsto en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que resulta de especial utilidad para suplir la insuficiencia de medios humanos y materiales de una determinada Administración y, por lo tanto, el uso más adecuado y eficiente de los medios disponibles. El uso de este sistema ha resuelto, por ejemplo, el problema de las vacunaciones internacionales, o ha dado respuesta a las exigencias de relación interadministrativa exigidos por el FEAGA y los organismos pagadores autonómicos.
- **Definir procedimientos integrados y gestionados por la administración de *final de tubería*, en el caso de actividades que requieran más de una autorización de órganos correspondientes a varias administraciones.** Esto podría conseguirse,

por ejemplo, formalizando en la medida de lo posible la figura del *gestor único* de una autorización administrativa, que podría contribuir a reducir el tiempo y la complejidad, y, en consecuencia, los costes de tramitación para ciudadanos y empresas. Además, permitiría al empresario conocer con antelación la viabilidad de su proyecto y evitaría incertidumbres (en forma de aparición de nuevos requisitos, o nuevos agentes interesados), especialmente importante en sectores en que la obtención de financiación es clave.

- En los supuestos en los que en un procedimiento de autorización intervienen dos administraciones en el ejercicio de sus respectivas competencias, una posibilidad es **recurrir a procedimientos participados**, en los que una autoridad informa preceptivamente con carácter vinculante y la otra resuelve.
- **Promover el 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. Un ejemplo claro de la necesidad de consensuar estándares técnicos son los procesos de simplificación administrativa o de reducción de cargas en los que un mismo procedimiento administrativo puede ser revisado por cada administración afectada con criterios diferentes.
- **Avanzar en el desarrollo de la administración electrónica**. El desarrollo de la administración electrónica tiene una importancia capital en la transformación de las administraciones públicas y la disminución de sus costes de gestión. La inversión en innovación aplicada a la gestión de servicios públicos permite mantener su calidad en un contexto de fuerte reducción presupuestaria y baja tasa de reposición de empleados públicos. Para avanzar en el desarrollo de la administración electrónica, entre otras, pueden adoptarse las siguientes medidas:
  - Reforzar las infraestructuras de comunicaciones y servicios electrónicos comunes que pueden ser utilizados por todas las administraciones públicas con un criterio de coste compartido, lo que abarata sensiblemente el gasto total asociado al desarrollo de las tecnologías.
  - Coordinar los planes estratégicos de desarrollo de la administración electrónica con las Comunidades Autónomas en el ámbito del Comité Sectorial de Administración Electrónica para alinear iniciativas con los planes nacionales y europeos.

- Impulsar la reutilización y compartición de las aplicaciones y servicios e integración del Centro de Transferencia de Tecnología con experiencias similares de otras Administraciones.
- Crear, a partir de los recursos disponibles, centros de excelencia de competencias tecnológicas para la eficiencia en el despliegue de los medios electrónicos en los procesos horizontales de las administraciones públicas.

## FICHA RESUMEN DE LAS DISFUNCIONES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE POLÍTICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

### DIAGNÓSTICO

La existencia de cuatro niveles de administración, 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 la intervención de varias unidades administrativas que debe abordarse con la necesaria visión de transversalidad, cooperación y colaboración. Esta falta de visión de la actuación pública genera un conjunto de disfunciones que se producen tanto entre diversos niveles de gobierno como dentro de un mismo nivel de gobierno.

Desde el punto de vista de la regulación, en ocasiones puede percibirse en las diferentes administraciones solapamientos o duplicidades 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.

Existencia de disfunciones como consecuencia de iniciativas lideradas por la Unión Europea.

Diferencias regulatorias y procedimentales derivadas de la falta de coordinación cuando distintos niveles de la administración gestionan trámites enlazados.

Trámites enlazados que se gestionan por distintas administraciones y se realizan en el mismo espacio físico pero de manera poco coordinada.

Retrocesos en la integración de procedimientos como consecuencia del traspaso de competencias.

Existencia de efectos frontera:

- Recursos geográficamente más accesibles pero pertenecientes a una comunidad distinta de la de residencia.
- Oferta de servicios en condiciones más ventajosas para los ciudadanos en comunidades limítrofes
- Ámbitos materiales respecto de los que ninguna administración se considera competente.

### RECOMENDACIONES

Regular los términos y condiciones de la creación de estructuras permanentes de gestión conjunta, en especial los Consorcios interadministrativos.

Fomentar 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.

Regular de forma más amplia y precisa la figura de la encomienda de gestión con el fin de fomentar su uso con las máximas garantías jurídicas.

Definir procedimientos integrados y gestionados por la administración de final de tubería, en el caso de actividades que requieran más de una autorización de órganos correspondientes a varias administraciones.

Recurrir a procedimientos participados, en los que una autoridad informa preceptivamente con carácter vinculante y la otra resuelve, en los supuestos en los que en un procedimiento de autorización intervienen dos administraciones en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Promover el establecimiento de estándares técnicos y la acción conjunta en el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas.

Avanzar en el desarrollo de la administración electrónica:

- Reforzar las infraestructuras de comunicaciones y servicios electrónicos comunes.
- Coordinar los planes estratégicos de desarrollo de la administración electrónica con las Comunidades Autónomas en el ámbito del Comité Sectorial de Administración Electrónica.
- Impulsar la reutilización y compartición de las aplicaciones y servicios
- Crear centros de excelencia de competencias tecnológicas para la eficiencia en el despliegue de los medios electrónicos en los procesos horizontales de las administraciones públicas.

**ÁMBITOS MATERIALES EN LOS QUE SE HAN EVIDENCIADO DISFUNCIONES EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DE POLÍTICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS**

Identificados en su mayor parte por la Subcomisión de Duplicidades y que han sido objeto de medidas CORA específicas ya implantadas o en elevado grado de ejecución, que requieren en su mayoría la adhesión de CCAA., o a partir de resultados de evaluación de políticas públicas y revisiones bibliográficas.

Sector de Política/ Política/ Ámbito material	Departamento Afectado	Disfunción
<b>Relaciones Internacionales</b>	MPRES	Oficinas de prensa en el exterior: algunas CCAA poseen delegaciones, oficinas o representaciones en el exterior que desempeñan el mismo tipo de actividades referenciadas al ámbito estrictamente autonómico y, en la mayor parte de los casos, compatibilizándolas con otras funciones adicionales, como las Oficinas comerciales
	MAEC	Coordinación entre las relaciones exteriores, que corresponden en exclusiva al Estado, y la proyección exterior de las competencias y actividades autonómicas (apoyo a la empresa, comercio, turismo, cultura, atención a emigrantes)
	MAEC	Propuesta de integración de las Oficinas en el exterior de las CC.AA. en las oficinas administrativas del Estado en el exterior. Medida CORA implantada. Firmados convenios con 12 CCAA. Hay 3 CCAA que no tienen Oficinas en el exterior. Hasta la fecha se han integrado 57 oficinas en el exterior y se continúa el proceso. *
<b>Costas</b>	MAGRAMA	Problemas en la ejecución de actuaciones inspectoras y de control sobre el Dominio Público Marítimo-Terrestre en CCAA con competencias transferidas. *
<b>Justicia</b>	MJUS	Coordinación entre la creación y sostenimiento de unidades judiciales, que corresponde al Estado, y la dotación y financiación de los medios a su disposición, que corresponden a las Comunidades Autónomas.
	MJUS	Encomendar a las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de Justicia la gestión de la jubilación del personal al servicio de la Administración de Justicia de los cuerpos generales y especiales, así como las posibles prórrogas de permanencia en el servicio. Medida CORA implantada por la Ley Orgánica complementaria de la Ley de Racionalización del Sector Público de fecha 12/07/2014 *
	MJUS	Suprimir la constitución obligatoria de Tribunales Delegados para los procesos selectivos territorializados de acceso a los cuerpos de funcionarios de la Administración de Justicia. Medida CORA implantada por la Ley Orgánica complementaria de la Ley de Racionalización del Sector Público de fecha 12/07/2014*
	MJUS	Implantación efectiva de un Registro Único de Fundaciones de competencia estatal *
<b>Sanidad Exterior</b>	MAGRAMA, MSSSI, MINHAP, MINECO	Falta de coordinación entre los servicios de control en frontera de sanidad exterior. * La medida CORA "Ventanilla Única Aduanera" solventará esta deficiencia.
	MSSSI, MINHAP, MAGRAMA	Duplicidades entre los servicios de sanidad exterior de la AGE y los de control de las CCAA. * La medida CORA "Ventanilla Única Aduanera" solventará esta deficiencia.
<b>Pesca</b>	MAGRAMA, MINT, MDEF	Ineficiencia en los servicios de inspección de pesca que se lleva a cabo por cuatro servicios distintos: inspectores de pesca marítima (AGE), los servicios de inspección de las CCAA, de la Guardia Civil (Servicio Marítimo y SEPRONA) y la Armada
<b>Educación</b>	MECD	Duplicidad en la verificación o modificación de Títulos Universitarios oficiales que puede realizarse por la ANECA o las Agencias de 4 CCAA, por lo tanto 5 organismos tramitan el mismo procedimiento dirigido a los mismos usuarios. *
	MECD	Duplicidad en el seguimiento y renovación de Títulos Universitarios oficiales ya verificados que puede realizarse por la ANECA o las Agencias de 10 CCAA, por lo tanto 11 organismos tramitan el mismo procedimiento dirigido a los mismos usuarios. *
	MECD	Duplicidad en la acreditación de profesorado universitario contratado que pueden otorgar

		indistintamente la ANECA o las agencias autonómicas. *
	MECD	Duplicidad en la Evaluación de Planes de Estudio conducentes a la obtención de Títulos Universitarios Oficiales, el mismo procedimiento puede ser tramitado por la ANECA y 10 agencias autonómicas. *
	MECD, MINECO	Concurrencia de 3 organismos de la AGE (2 dependientes del MECD y 1 de MINECO) que pueden actuar indistintamente en el procedimiento de evaluación de la actividad investigadora del personal docente de las universidades. *
	MECD	Compartir la Plataforma de Gestión de Centros Educativos *
	MECD	Integrar en la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) *
	MECD	Unificación de las convocatorias del Subprograma Estatal de Formación del Programa Estatal de promoción del Talento y su Empleabilidad 2013-2016. Medida CORA ya implantada. *
	MECD	Unificar sistema de gestión de becas generales *
	MECD	Concentrar las acciones de educación a distancia en el Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (CIDEAD) *
<b>Salud Laboral</b>	MSSSI	Disfunciones en la acreditación de los Servicios de Prevención de riesgos laborales por la existencia de diferentes criterios y normas autonómicas en la materia. *
	MEYSS	Coordinación de los servicios de Inspección de Trabajo y los servicios de seguridad e higiene en el trabajo, que corresponden a las Comunidades Autónomas. *
<b>Discapacidad</b>	MSSSI	Solapamiento entre la Oficina Permanente Especializada (OPE) del Consejo Nacional de la Discapacidad y el Real Patronato sobre la Discapacidad
<b>Consumo</b>	MSSSI	Coordinación de las actuaciones inspectora y sancionadora de las Comunidades Autónomas para garantizar la coherencia de la actuación administrativa
		Coordinación de las actuaciones de arbitraje de consumo, reguladas por el Estado y que se sostienen con la ayuda financiera autonómica y local, para reducir los conflictos en la vía jurisdiccional
<b>Salud</b>	MSSSI, MINT	Doble financiación de la atención sanitaria no hospitalaria a reclusos: como población protegida en la financiación de los servicios sanitarios autonómicos y a través de los presupuestos del Ministerio del Interior.
	MSSSI	Unificación de criterios en la acreditación de los servicios de prevención de riesgos laborales y la autorización de Servicios de Medicina del Trabajo *
	MSSSI	Promover la Encomienda de gestión del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a los Servicios de Salud de las CCAA en materia de actividades de vacunación internacional *
<b>Seguridad</b>	MSSSI, MINHAP, MINT	Ausencia de un sistema unificado de recepción de drogas.
<b>Seguridad Vial</b>	MINT, MAGRAMA, MFOM	Indefinición competencial respecto de determinadas vías de circulación (caminos de servicio de las Confederaciones Hidrográficas)
	MINT	Convenio de cooperación en materia de inspecciones de Escuelas particulares de conductores y Centro de Reconocimiento de conductores *
	MFOM	Establecimiento de los planes de vialidad invernal en función de la titularidad de la carretera y no con un criterio territorial, por lo que puede darse el caso de que se necesite abrir al tráfico una vía y que la máquina quitanieves más cercana no pueda prestar el servicio porque pertenece a una administración diferente. *
<b>Inmigración</b>	MINT, MEYSS, MINHAP, MAEC	Ineficiencias en la gestión de los procedimientos de extranjería, en los que intervienen cuatro Departamentos diferentes (Empleo y Seguridad Social, Hacienda y Administraciones públicas, Interior y Asuntos Exteriores y de Cooperación). *
	MEYSS	Revisión de la normativa en materia de permisos de trabajo y residencia *
	MSSI, MEYSS	Posible solapamiento entre la Subdirección General de Igualdad de Trato y la No Discriminación del MSSSI, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia y el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las personas por el Origen Racial o Étnico. *
	MEYSS, MINHAP, MAEC, MINT.	Numerosos procedimientos en materia de extranjería susceptibles además de simplificación. Intervienen MINHAP (Delegaciones del Gobierno), MEYSS, MINT y MAEC. *
<b>Empleo</b>	MEYSS	Realización coordinada de los trámites de inscripción de la demanda de empleo y de solicitud de prestación por desempleo. Medida CORA ya implantada. Las CCAA de Cataluña y Andalucía han rechazado adherirse a la medida. *
	MEYSS	Propuesta de un nuevo modelo organizativo para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social integrando a todas las Administraciones públicas concernidas (AGE y Comunidades Autónomas). *
	MEYSS	Elaboración y puesta en marcha de un "Acuerdo Marco en el Sistema Nacional de Empleo", para el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) y todos los servicios públicos de empleo de las

		Comunidades Autónomas, que reduzca todos los procedimientos de contratación en uno solo *
	MEYSS	Coordinación de las actuaciones en materia de Formación Profesional (FP) realizadas por las Administraciones educativas y laborales de ámbito estatal y autonómico. <sup>15</sup> Medida CORA ya implantada. La CCAA de Andalucía no se ha adherido.*
<b>Transportes</b>	MFOM	Discrepancias en especificaciones técnicas y condiciones de diseño de las infraestructuras subterráneas ferroviarias.
<b>Internacionalización</b>	MINETUR, MECD, MAEC, MINECO	Posibles solapamientos en la promoción y apoyo a la comercialización de los productos turísticos españoles en los mercados exteriores con otros entes u organismos públicos estatales. La medida CORA "Coordinación de los entes de promoción exterior de las Comunidades Autónomas con las actividades y servicios del ICEX para el apoyo a la internacionalización" ya se ha implantado y se ha plasmado en la suscripción de convenios específicos con 12 de las 14 CCAA que tienen acción exterior. *
	MINETUR, MINECO	Posibles solapamientos en la promoción y apoyo a la internacionalización de empresas turísticas españolas en los mercados exteriores con ICEX. La medida CORA "Coordinación de los entes de promoción exterior de las Comunidades Autónomas con las actividades y servicios del ICEX para el apoyo a la internacionalización" ya se ha implantado y se ha plasmado en la suscripción de convenios específicos con 12 de las 14 CCAA que tienen acción exterior. *
	MINECO	Coordinación de las campañas y actividades de promoción exterior e internacionalización de las empresas españolas. La medida CORA "Coordinación de los entes de promoción exterior de las Comunidades Autónomas con las actividades y servicios del ICEX para el apoyo a la internacionalización" ya se ha implantado y se ha plasmado en la suscripción de convenios específicos con 12 de las 14 CCAA que tienen acción exterior. *
	MINECO	Coordinación de los entes de promoción exterior de las CC. AA. con las actividades y servicios de ICEX para el impulso de la internacionalización. La medida CORA "Coordinación de los entes de promoción exterior de las Comunidades Autónomas con las actividades y servicios del ICEX para el apoyo a la internacionalización" ya se ha implantado y se ha plasmado en la suscripción de convenios específicos con 12 de las 14 CCAA que tienen acción exterior. *
	MINECO	Coordinación de la acción exterior de los Medios Propios del Estado *
<b>Energía</b>	MINETUR	Compleja regulación de los procedimientos de autorización de instalaciones del régimen especial (que acoge a casi todas las energías renovables y sus usos eléctricos) generan inseguridad jurídica. La existencia de varios registros (autonómicos y estatales) de inscripción obligatoria para que el promotor acceda a las ayudas económicas a la producción hace que éste se vea implicado en una gran cantidad de actos administrativos que son percibidos directamente como barreras.
	MINETUR	Racionalización de los entes autonómicos existentes en materia de Energía, eliminando aquellos que dupliquen sus competencias con las realizadas por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) a nivel nacional *
<b>Seguridad Social</b>	MEYSS, MSSSI	Déficits en la colaboración entre el INSS y los Servicios de Salud de las CCAA, lo que se traduce en redundancias en las inspecciones que se pueden realizar tanto por el INSS como por los Servicios de Salud como por las Mutuas de Accidente de Trabajo.
<b>Fomento empresarial</b>	MINETUR, MINHAP	Disparidad temporal en la adaptación de la normativa estatal a la autonómica lo que implica a su vez diferencias en los criterios de autorización de actividades de nuevas empresas, distintos tiempos de tramitación y diferentes requisitos de información. *
	MINETUR, MINHAP	Asimetría en las medidas de mejora adoptadas para cada fase el proceso de creación de empresas (constitución y autorización para el inicio de la actividad). *
	MINETUR, MINHAP	Gran variabilidad en los tiempos de tramitación y en los costes para la creación de empresas. *
	MINETUR	Unificación de las redes de Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación (PAIT) y centros de Ventanilla Única Empresarial (VUE) *
<b>Turismo</b>	MINETUR	Coordinación de las campañas y actividades de promoción exterior de la oferta turística española. Está totalmente implantada y con el acuerdo de todas las CCAA la medida CORA "Activar y reforzar los mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación turística a nivel supra autonómico". *

<sup>15</sup> Esta medida también se incluye en el apartado sistemas de información

	MINETUR	Difusión de productos turísticos combinados que afectan e interesan a diferentes Comunidades Autónomas. Está totalmente implantada y con el acuerdo de todas las CCAA la medida CORA “Activar y reforzar los mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación turística a nivel supra autonómico”. *
<b>Estadística</b>	MINECO	Coordinación de las operaciones estadísticas que interesan y pueden llevar a cabo tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, para garantizar su complementariedad. Medida CORA ya implantada. *
<b>Protección de datos</b>	MJUS	Asunción por parte de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) de las funciones de las Agencias catalana y vasca. *
<b>Contratación pública</b>	MINHAP	Publicación en una Plataforma única de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las Comunidades Autónomas *
	MINHAP	Unificación de la clasificación de empresas otorgada por las CCAA *
	MINHAP	Unificación de los registros oficiales de licitadores y empresas clasificadas de las Comunidades Autónomas *
	MINHAP	Asunción por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado de las funciones que desarrollan las Juntas Consultivas de Contratación autonómicas *
	MINHAP	Propuesta de generalización de la adhesión de Comunidades Autónomas a la Central de Contratación del Estado *
<b>Función Pública</b>	MINHAP	Centralización en el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de la resolución de los recursos especiales en contratos de ámbito autonómico y local *
	MINHAP	Repositorio de cursos on-line y plataforma de autoformación única y centralizada de cursos masivos on-line en abierto (MOOC) para todas las Administraciones públicas*
	MINHAP	Establecer mecanismos que garanticen que el CTT nacional dispone de todas las soluciones contenidas en los CTT de las CCAA, así como medidas que garanticen el correcto aprovechamiento de estos recursos. Medida CORA ya implantada.*
<b>Administración Electrónica</b>	MINHAP	Admisión de los certificados electrónicos por parte de las AAPP. Medida CORA ya implantada.*
<b>Medio Ambiente</b>	MINT	Mejorar la coordinación entre el SEPRONA y demás agentes estatales y autonómicos con competencias en materia de conservación de la naturaleza y medio ambiente *
	MAGRAMA	Proyecto de reconocimiento mutuo de las licencias de caza y pesca *
<b>Ganadería</b>	MAGRAMA	Implantación de tarjeta inteligente equina. Medida CORA ya implantada. *
<b>Protección Civil</b>	MINT	Supresión de las Unidades de Apoyo ante Desastres. Medida CORA ya implantada. *
	MINT	Delimitar responsabilidades de gasto en los supuestos de convocatoria de un proceso electoral autonómico y reforzar la cooperación entre el Estado y las CCAA en la gestión de procesos electorales *
	MINT	Movilización de equipos y medios de actuación de una CC.AA para atender una situación de emergencia en otra Comunidad Autónoma *
<b>Cartografía y Geodesia</b>	MFOM	Propuesta de optimización y coordinación de las infraestructuras geodésicas del Estado para el posicionamiento geográfico y la navegación terrestre *
	MFOM	Ejercicio por parte del Instituto Geográfico Nacional de las funciones relacionadas con la actividad cartográfica que realizan los Institutos y Entidades cartográficas de CCAA *
<b>Infraestructuras</b>	MFOM	Modificación legislativa para cesión gratuita a ayuntamientos de tramos de carreteras del Estado que sean travesías urbanas *
	MFOM	Compartición con las CCAA de inmuebles: laboratorios y talleres y parques de maquinaria *
	MFOM	Plan de Inspección conjunto de aeródromos de uso restringido. Medida CORA ya implantada. La CCAA de Madrid no se ha adherido a la medida. *
<b>Cultura</b>	MECD	Coordinación del Coro de Radio Televisión Española con los coros del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (Coro Nacional de España y Coro del Teatro de la Zarzuela). Medida CORA ya implantada *
	MECD	Creación de una red de intercambio de recursos entre los principales teatros de ópera y zarzuela de España. Medida CORA ya implantada *
	MECD	Racionalización del listado de organismos colegiados estatales y autonómicos en materia de Patrimonio Cultural e integración de registros de bienes de interés cultural <sup>16</sup> *

<sup>16</sup> Esta medida también se incluye en el apartado sistemas de información

<b>Deportes</b>	MECD	Licencia deportiva única *
<b>Telecomunicaciones y Sociedad de la información</b>	MINETUR	Aprobación de medidas para la efectividad del despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones. Medida CORA ya implantada contenida en la Ley General de Telecomunicaciones, BOE 10/05/2014. *
	MINETUR	Aplicación prevalente en caso de conflicto con normas territoriales de consumo, del régimen sectorial de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, para garantizar su aplicación homogénea en el territorio. Medida CORA ya implantada contenida en la Ley General de Telecomunicaciones, BOE 10/05/2014. *
	MINETUR	Informe preceptivo del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, respecto de las obligaciones a imponer a los operadores. Medida CORA ya implantada contenida en la Ley General de Telecomunicaciones, BOE 10/05/2014. *
	MINETUR	Facilitar la disponibilidad de los recursos humanos y materiales de la AGE por parte de las CC.AA. para la inspección de aspectos técnicos de materia audiovisual en los que éstas tengan competencias *
	MINETUR	Posibilitar la simplificación en las estructuras administrativas de las CC.AA. en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación y del refuerzo de la coordinación *
<b>Comercio</b>	MINETUR	Implantación del principio de “lugar de origen” para la atribución de competencias ejecutivas sobre el comercio electrónico dentro de España. Medida CORA ya implantada contenida en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, BOE de 10/12/2013.*
	MINETUR	Supresión de las listas de prestadores de servicios de certificación de firma electrónica admitidos en las Administraciones públicas, así como de los procedimientos administrativos asociados. Medida CORA ya implantada.*
<b>Meteorología</b>	MAGRAMA	Racionalización de la prestación de los servicios meteorológicos del Servei Meteorologic de Catalunya (SMC) y AEMET *
	MAGRAMA	Racionalización de la prestación de los servicios meteorológicos de Euskalmet (Servicio Meteorológico del País Vasco) y AEMET *
	MAGRAMA	Racionalización de la prestación de los servicios meteorológicos de Meteo Galicia (Servicio Meteorológico de la C.A. de Galicia) y AEMET*
	MAGRAMA	Propuesta de eliminación de duplicidades en la red de estaciones meteorológicas automáticas en algunas Comunidades. *
	MAGRAMA	Propuesta de cancelación de contratos de algunas Comunidades Autónomas con empresas privadas para la provisión de servicios meteorológicos *
	MAGRAMA	Eliminación de duplicidades en las funciones en materia de meteorología que ejercen diferentes organismos de algunas Comunidades Autónomas y establecimiento de convenios para prestación de servicios e investigación *
<b>Servicios Sociales</b>	MSSSI	Incorporar a las CCAA en los Programas de Turismo y Termalismo Social del Imsero para ampliar la oferta de plazas en los destinos su territorio y/o incrementar el número de beneficiarios de su comunidad*
	MSSSI	Delegación de competencias del IMSERSO a las ciudades de Ceuta y Melilla en servicios sociales básicos de ayuda a domicilio, teleasistencia, así como subvenciones y dependencia *
<b>Defensa de la Competencia</b>	MINECO	Propuesta de traspasar a la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) las funciones de defensa de la competencia desarrolladas por las CCAA en virtud de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia *

\* Disfunciones que han sido objeto de medidas CORA específicas.

### III. METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DISFUNCIONES SECTORIALES

---

#### A.- Diagnósticos Sectoriales.

Como se viene insistiendo a lo largo de este manual, la elaboración de un mapa completo de las disfunciones existentes en los diferentes niveles de gobierno, no es posible sin diagnósticos sectoriales. 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.

Por esta razón, y como se verá más adelante, es esencial que todos los ámbitos ministeriales programen anualmente la realización de este tipo de estudios.

La propuesta metodológica que se explica en este capítulo tiene como finalidad definir cómo realizar estudios sectoriales en profundidad para la identificación de disfunciones. Para ello se señalan una serie de cuestiones que es preciso analizar. Como se indicaba en el capítulo anterior en relación con la elaboración de planes conjuntos, posiblemente esta metodología que se propone requerirá alguna adaptación en su aplicación práctica en los distintos sectores de política e incluso para algunas de las políticas públicas vinculadas a ellos.

No obstante, hay que señalar que la existencia en un ámbito sectorial concreto de un marco competencial interterritorial o intersectorial complejo, es de por sí un predictor de posibles disfunciones. Sobre todo si, además, existe evidencia de un funcionamiento deficiente de las relaciones de cooperación y de la inexistencia de procesos de planificación conjunta.

#### Primer paso: Analizar el contexto de la actuación.

Al abordar un diagnóstico sectorial de disfunciones, el primer paso es analizar el contexto en el que se desarrolla la actuación<sup>17</sup>, en el que necesariamente se han de

---

<sup>17</sup> En lo sucesivo, se utilizará el término actuación para hacer referencia de manera genérica a una política pública o a los instrumentos mediante los que se despliega: normas, planes o programas.

contemplar tanto el marco competencial y regulatorio como la conflictividad existente por razones competenciales y las relaciones de cooperación.

Por tratarse de un asunto muy conocido, también puede sostenerse que ningún sistema es perfecto y que las discrepancias interpretativas son consustanciales a la distribución territorial del poder.

En la realidad española actual esto se traduce en conflictividad por las diferentes apreciaciones que las partes tienen de sus competencias.

### Análisis del Marco Competencial y Regulatorio

Se utilizarán los mapas competenciales y regulatorios cuya realización se propone para el desarrollo de procesos de planificación conjunta. Para ello se partirá de los mapas competenciales y regulatorios elaborados por cada Ministerio como trabajo preparatorio para la elaboración de las medidas de la Subcomisión de duplicidades, incorporando también los ámbitos materiales relacionados aunque pertenezcan al ámbito de actuación de otro Departamento.

Como se señalaba en el capítulo segundo, el primer paso será identificar toda la normativa comunitaria, estatal y autonómica referida tanto al sector de política o política concreta a analizar, como a otros sectores o políticas relacionados que puedan afectar o verse afectados por la política en estudio.

Se contemplarán todas aquellas normas<sup>18</sup> que:

- definan los objetivos y los principios rectores de la política;
- establezcan la distribución competencial en relación con ella;
- regulen la política total o parcialmente o afecten a su régimen específico;
- definan las características orgánicas, así como las competencias y funciones de los órganos y organismos públicos de la AGE y de las administraciones autonómicas que intervienen o se relacionan con ella.

Esta normativa, junto a la Constitución y los Estatutos de Autonomía constituye la base sobre la que se realizarán los mapas competenciales. En el capítulo segundo de este manual, se incluye, como ejemplo, un esquema de mapa competencial en política de agua, aunque tiene la limitación de que sólo contempla la ordenación competencial que realiza la Constitución en sectores relacionados con esta materia.

---

<sup>18</sup> Directivas, Decisiones y Reglamentos Comunitarios, Leyes y/o Decretos y demás normativa de desarrollo.

El objetivo que se pretende con este mapa es caracterizar las competencias (exclusivas, compartidas, concurrentes) que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ejercen sobre las materias que se relacionan con cada política, así como la actuación concreta de cada nivel de la administración en el ejercicio de estas competencias (legislación básica, bases, legislación de desarrollo o ejecución).

Es decir, mediante este análisis se identificarán en relación con la actuación analizada:

- **Los ámbitos materiales en los que el Estado adopta la legislación básica y las CCAA desarrollan esta legislación y la ejecutan.** La complejidad de esta forma de ejercicio de competencias sin duda da lugar a discrepancias interpretativas que pueden convertirse en conflictos y, por lo tanto, a disfunciones en el sistema autonómico, ya que permite diferentes interpretaciones sobre la extensión de las bases y no garantiza su desarrollo homogéneo en todo el territorio nacional, con lo que no excluye la posibilidad de diferencias significativas en cada Comunidad Autónoma. El ejemplo más claro de esta forma de atribución competencial se aprecia en el ámbito material de medio ambiente.

Aparte de la complejidad técnica, en este tipo de competencias el Estado puede pretender extender al máximo el ámbito de la legislación básica, mientras que las Comunidades Autónomas pueden aspirar a que la legislación básica quede reducida a un contenido mínimo. Esta doble aspiración ha llevado al Tribunal Constitucional a precisar la extensión de lo que ha de entenderse como “legislación básica” a través de una jurisprudencia cada vez más precisa.

- **Los ámbitos materiales en los que el Estado adopta la legislación mientras que la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.** Algunos de los problemas apuntados en el supuesto anterior se repiten en este caso, aunque la mayor claridad en esta forma de distribución reduce significativamente la posibilidad de conflicto. En el ámbito de las disfunciones, se corre el riesgo de que el Estado aspire a legislar de forma tan exhaustiva que las Comunidades vean limitadas en exceso sus opciones y forma de actuación administrativa e, incluso, la forma cómo han de ordenar sus servicios administrativos. Como resultado, la capacidad autoorganizativa autonómica se ha de circunscribir al estricto marco diseñado por el legislador del Estado. Este es el caso de la legislación laboral.
- **Los ámbitos materiales en los que la competencia exclusiva corresponde a las Comunidades Autónomas, si bien el Estado puede incidir en su ejercicio mediante la invocación de otros títulos competenciales** que pueden

interactuar en la materia de que se trate, y muy especialmente a través de la equidad. Este sería el caso, por ejemplo, de las competencias autonómicas en materia de servicios sociales pero también en turismo, industria, o agricultura y ganadería, donde el Estado suele invocar la ordenación general de la economía.

- **Los ámbitos en los que la actividad de la Administración del Estado tiene su fundamento jurídico en las competencias para la ordenación y coordinación general de la actividad económica**, ya que el ejercicio de esta competencia por parte del Estado afecta y limita, en la práctica, las competencias sectoriales autonómicas en los diferentes ámbitos especiales.
- En el caso de las políticas que forman parte del sector de la Cultura se da una situación especial. En este sector se aprecia de forma más significativa esta falta de claridad competencial, ya que en la Constitución esta materia es atribuida de manera “indistinta” a ambos niveles de gobierno. Esto se traduce de forma casi automática en la existencia de actividades paralelas de cada uno de los niveles administrativos e incluso en la existencia de instituciones culturales propias.
- Aparte del sistema de distribución competencial interno, es importante tener presente que pueden surgir disfunciones como consecuencia del **ejercicio e intensidad de las competencias de la Unión Europea**, que de hecho pueden incluso llegar a alterar el sistema interno competencial. Para conocer esta incidencia, procede poner en relación el sistema interno con el sistema competencial comunitario, en el que se distinguen cuatro tipos de competencias: competencias exclusivas de la Unión Europea, competencias compartidas con los Estados, competencias de coordinación, y competencias de apoyo o complementarias de la actividad de los Estados.

Para el ámbito autonómico los mayores efectos del ejercicio de sus competencias por parte de las Instituciones comunitarias se aprecian en los ámbitos materiales de agricultura y ganadería y medio ambiente, de modo que la principal legislación vigente en España en estas dos materias deriva de actos comunitarios, bien mediante la adopción de directivas que luego han de ser traspuestas al orden interno, como es el caso de las de medio ambiente, o bien mediante la adopción de reglamentos de aplicación directa y de contenido exhaustivo que reglan la práctica totalidad de la acción administrativa en la materia de agricultura y ganadería.

Además, esta situación competencial se complica aún más si se tienen en cuenta los actos dictados por las Instituciones en materias como el mercado interior y la competencia, que se corresponden con sendos títulos competenciales horizontales que en el orden interno se corresponden con títulos atribuidos al Estado. El resultado de esta interacción competencial se aprecia en el elevado porcentaje de normas propias del Derecho interno que derivan de actos comunitarios previos.

Este análisis regulatorio y competencial permitirá además, identificar posibles disfunciones derivadas de los desajustes entre las competencias atribuidas y las que en la práctica se están desarrollando a través de la regulación por ambos niveles de gobierno. Igualmente permitirá detectar la posible existencia de situaciones de sobrerregulación.

A su vez, el análisis de la normativa desarrollada para otros sectores de política pública relacionados, aun en el supuesto de que no existan desajustes entre competencias atribuidas y ejercitadas *de facto* en esos ámbitos, permitirá identificar las disfunciones inducidas por la falta de complementariedad en el diseño de unas y otras políticas a través de las normas que las regulan.

Como viene insistiéndose a lo largo del texto, este último análisis es necesario, ya que en estrecha relación con el sistema competencial, la principal dificultad en el funcionamiento diario del modelo deriva de las interconexiones de funciones administrativas. En otras palabras, en la práctica es muy frecuente la existencia de objetivos y políticas para una materia determinada pero para cuyo ejercicio efectivo la Administración competente requiere el concurso no sólo de las competencias y funciones que desempeñan otras Administraciones sino también de otros sectores de política pública. A modo de ejemplo, podemos recordar algunas actuaciones previstas en diferentes planes adoptados por el Gobierno y que pueden resultar ilustrativas de la complejidad de las actuaciones administrativas:

- El Plan Nacional de Inclusión Social, que inicialmente parece encajar en el ámbito de los servicios sociales, que corresponde a las Comunidades Autónomas, pero que tiene en cuenta otras actividades materiales que se desempeñan en ámbitos como el acceso a la educación, la sanidad y la vivienda, el fomento del empleo, la formación profesional, la orientación laboral, la promoción cultural, la atención a drogodependientes, la violencia de género, sin olvidar otras de contenido más general, como las políticas presupuestaria, fiscal o económica, o el tratamiento de las deudas hipotecarias.
- El Plan de Competitividad del Comercio Interior, que también encaja en las competencias exclusivas autonómicas, pero que requiere tener en cuenta

decisiones tomadas desde otros ámbitos, como el desarrollo urbano y la política de vivienda, las infraestructuras viarias, la rehabilitación edificatoria, la regulación de la contratación laboral, la formación profesional, el apoyo a la empresa, las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social, la seguridad ciudadana, el sistema de financiación y crédito a la empresa, el pago a proveedores, etc.

- El Plan Nacional de Calidad de las Aguas, Saneamiento y Depuración, en principio promovido por las autoridades de las diferentes cuencas hidrográficas pero que han de combinar la oferta hídrica con las necesidades de los usuarios, es decir con el sistema de regadíos, crecimiento urbano, colectores, infraestructuras hidráulicas, vertidos industriales, tratamiento de aguas residuales, exigencias de salud pública y medioambientales, protección de la flora y fauna, e incluso sus repercusiones internacionales en las cuencas compartidas con otros países.

### Análisis de la conflictividad

Sobre la base del análisis competencial y regulatorio, se efectuará el estudio de los conflictos competenciales ocurridos en los dos años previos a la realización del diagnóstico.

En este estudio se debe tener en cuenta que la complejidad del sistema formal de atribución de competencias no es suficiente para explicar en todo los casos la conflictividad suscitada. En la práctica, la gran mayoría de los conflictos se plantean en relación con preceptos y temas en los que conviven o en los que inciden dos ámbitos competenciales diferentes sobre una misma realidad o espacio físico: uno estatal y otro autonómico. Los ejemplos a aportar son abundantes, y muy apreciables en el ámbito de protección del medio ambiente:

- la legislación autonómica de medio ambiente puede limitar u obstaculizar la competencia estatal en defensa;
- en los puertos de interés autonómico conviven la competencia autonómica sobre "puertos" con la estatal en materia de "dominio público marítimo-terrestre";
- o la legislación autonómica en materia de defensa de los consumidores, que puede incidir en las competencias estatales en materia de vigilancia de entidades de crédito.

También, a veces, el Estado estima que las Comunidades Autónomas que cuentan con derechos forales pretenden extender sus competencias en Derecho civil, regulando temas que según el Estado exceden de su tradicional derecho civil propio, como es el caso de la adopción o de los derechos de los hijos cuyos padres no conviven. Un tratamiento especial merece la conflictividad en materia tributaria. Las Comunidades Autónomas aprueban leyes para implantar nuevos tributos con el fin de poder incrementar sus recursos, lo que el Estado puede cuestionar y vigilar para que un mismo hecho imponible no sea gravado doblemente. Además, la conflictividad en este caso se entrelaza con la defensa de los intereses territoriales propios y la aspiración de cada Comunidad a obtener los mayores recursos o a dotar a su territorio de unas condiciones fiscales más atractivas.

Para la realización del estudio, además de la información disponible en cada Departamento Ministerial, una buena fuente para la recopilación de la información, son los Boletines Trimestrales que sobre esta materia elabora la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Igualmente, se analizará la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

El análisis de la conflictividad permite identificar ámbitos concretos en los que puede presumirse la existencia de disfunciones ya que como se ha visto, en su origen casi siempre existe la presunción de invasión competencial.

#### Análisis de las relaciones de cooperación

Para el análisis de las relaciones de cooperación se utilizarán los criterios establecidos en el capítulo segundo para la elaboración de diagnósticos sectoriales sobre el estado de las relaciones de colaboración.

El interés de este análisis radica en aflorar déficits de cooperación horizontal, que pueden dar lugar a políticas fragmentadas por la intervención de organizaciones administrativas divergentes, la carencia de reglas procedimentales o bien a que la actuación se configura a partir de la integración de políticas públicas originalmente separadas. Este déficit, si además se evidencia que no existe una clara voluntad de cooperación entre los diferentes sectores concernidos, genera disfunciones dentro del mismo nivel de gobierno de diversos tipos<sup>19</sup>.

Obviamente, también se trata de aflorar déficits de cooperación vertical. Como se ha visto, la carencia de instrumentos de cooperación intergubernamental o un

---

<sup>19</sup> Subirats et al. 2010.

funcionamiento inadecuado de los mismos, genera disfunciones que afectan a la planificación de las políticas públicas y a su ejecución.

### Segundo paso: Analizar la planificación y formalización de la actuación.

#### Planificación de la actuación

El análisis de la planificación de la actuación tiene una triple finalidad:

- Constatar si en la definición de los objetivos estratégicos y operativos se ha contado con la participación efectiva de todas las administraciones implicadas y de otros ámbitos sectoriales. Si esa participación no ha tenido lugar o no ha influido en el diseño final de la actuación es muy probable que además de limitar su eficacia se produzca un despliegue incoherente de la misma.
- Constatar la existencia de un plan explícito. La inexistencia de un Plan explícito que operativice los objetivos estratégicos de la política pública mediante acciones concretas y con indicación de los recursos necesarios para implementarlas, hace enormemente probable la existencia de disfunciones en su ejecución.
- Identificar los instrumentos de despliegue, tanto estatales como autonómicos, de la política (planes, programas, proyectos, conjuntos de medidas o medidas aisladas) y proceder a analizar los siguientes elementos:
  - La **coherencia interna** entre los objetivos estratégicos definidos para cada actuación y el diseño y contenidos de los instrumentos de despliegue específicos de cada actuación. Tanto en el caso del Estado como en el de las Comunidades Autónomas.
  - La **coherencia externa**, o grado en que los objetivos de las distintas intervenciones están alineados o coordinados en la misma dirección, para que se produzcan las mayores ganancias potenciales. De este modo se evita que, por falta de coherencia entre las distintas intervenciones, se produzcan efectos que anulen, reduzcan o sean contrarios a los objetivos de otras intervenciones.

La primera parte de este análisis permitirá identificar duplicidades o solapamientos en los instrumentos de despliegue y la segunda la falta de coherencia entre éstos y los objetivos estratégicos, que deriva en buena medida de la falta de participación en el diseño de la política.

En ámbitos materiales en los que las Comunidades Autónomas poseen competencias legislativas y de ejecución pueden diseñarse instrumentos de despliegue al margen de los definidos para el conjunto del Estado (planes, programas o proyectos concretos) que pueden no estar suficientemente alineados con los objetivos estratégicos de la política o ser redundantes con otras iniciativas. Es, por tanto, necesario conocer si los objetivos definidos en otros ámbitos sectoriales pueden impactar negativamente en la política analizada o si de acuerdo con las peculiaridades propias de sus respectivos regímenes esa disparidad es perfectamente asumible y acorde a las especificidades reconocidas constitucional o estatutariamente.

#### Formalización de la actuación

Algunas de las evaluaciones realizadas por AEVAL y utilizadas para la recopilación de evidencias de disfunción para la elaboración de este manual, acreditan que el grado de formalización de las intervenciones de carácter intersectorial e interterritorial influye de manera decisiva en su eficacia.

La falta de formalización de una política pública de estas características, o de sus principales instrumentos de despliegue, mediante normas o Acuerdos de Consejo de Ministros, genera un déficit en la capacidad de obligar a los departamentos distintos del Ministerio promotor o a otros niveles de gobierno. El resultado final es que, en general, la actuación alcanza los objetivos previstos en las materias que dependen exclusivamente de quien la impulsa, pero pierde eficacia de manera notoria en aquellas otras competencias de otros ámbitos o niveles de actuación.

Por ejemplo, el Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008, paradójicamente contenía algunas medidas que fueron aprobadas por Ley y, sin embargo, el propio Plan, que formalmente al menos las integraba, no fue objeto ni de un Acuerdo de Consejo de Ministros, ni tan siquiera fue aprobado por parte de la Comisión Interministerial de Seguridad Vial. La consecuencia fue un notable éxito del Plan en aquellos aspectos que dependían directamente de la Dirección General de Tráfico y del Ministerio del Interior, pero no tanto en aquellos otros que tenían por objetivo a algunos sectores de la actividad económica relacionados con la seguridad vial (empresas constructoras o sector de la automoción) así como en los que eran responsabilidad de otros departamentos a su vez responsables de la gestión de planes de importancia estratégica para la seguridad vial, como el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte.

### Tercer paso: Analizar la implantación de la actuación.

Se entiende por implantación “el conjunto de procesos, que tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats et al., 2012: 183).

Dentro de este apartado se analizarán, por lo tanto, los instrumentos de despliegue de los planes estratégicos, las actuaciones administrativas (procedimientos), las prestaciones, servicios o instrumentos de fomento económico o no económico, las inversiones así como los recursos disponibles para la implantación de la actuación.

#### Analizar los instrumentos de programación de la implantación

Un primer análisis debe centrarse en los instrumentos de programación de la implantación de la actuación. Estos instrumentos derivan de los planes estratégicos y tienen como finalidad operativizar los objetivos estratégicos de la actuación, fijando las condiciones de la propia implantación.

Este análisis partirá del inventario de instrumentos de despliegue elaborado para el análisis de la planificación pero se orientará, no a valorar la coherencia entre los diferentes instrumentos, sino a la detección de posibles duplicidades y solapamientos entre ellos.

Es decir, el análisis se centrará en aspectos tales como si estos instrumentos se dirigen a los mismos públicos o éstos son comparables o asimilables, si se fijan las mismas metas o proponen los mismos instrumentos de financiación, si se establecen estructuras administrativas paralelas, si proponen servicios, subvenciones u otras ayudas económicas o prestaciones iguales o similares, si existen instrumentos de fomento no económico redundantes (por ejemplo, formación) o si están programadas inversiones que puedan recaer simultáneamente sobre los mismos sectores o territorios para los mismos fines. Igualmente, es importante analizar si frente al mismo hecho se establecen requisitos de acceso diferentes o se facilita que un mismo sujeto pueda ser beneficiario simultáneamente de diferentes ayudas.

El objetivo, como se ha indicado, es detectar si se están produciendo solapamientos o ineficiencias derivados de la programación de la implantación.

## Analizar los recursos utilizados para la implantación de la actuación

### Organizativos

Se identificarán las organizaciones públicas o unidades administrativas que intervienen en la implantación de la actuación. Igualmente, se analizarán las funciones y competencias que cada una de ellas ejercita en su desarrollo.

Dentro de estos organismos se incluirán también entes instrumentales como empresas o fundaciones públicas. Y en su caso, las empresas privadas, fundaciones y organizaciones del tercer sector que intervengan en la implantación de la actuación.

El objetivo es comprobar si se producen solapamientos entre las diferentes organizaciones que intervienen en la implantación de la actuación.

### Económicos

Se identificarán los recursos de las diferentes administraciones para la financiación de la actuación. En estos recursos se incluirán los procedentes de tasas, contribuciones especiales, cánones o aplicación de precios públicos.

En el caso de los recursos estatales se identificarán, desagregados por Comunidad Autónoma, los fondos destinados a la financiación de la actuación mediante financiación condicionada, los que se transfieren como compensación financiera por la prestación de medios materiales y asistencia técnica o los destinados a la financiación directa de entidades privadas o personas físicas.

Igualmente, se analizarán los mecanismos de seguimiento del destino dado a los fondos transferidos por el Estado y los resultados de este seguimiento.

## Analizar las actuaciones administrativas de implantación

Por actuaciones o actos de implantación se entiende el conjunto de productos finales que, como consecuencia de la implantación de la actuación, posibilitan el cumplimiento de sus objetivos. Dentro de estos actos se encuentran decisiones y actos administrativos de todo tipo, convenios, prestaciones, servicios o los diferentes instrumentos de fomento económico o no económico establecidos, las actuaciones de inspección y control, actividades de consulta o medidas organizativas (Subirats et al. 2010:199-200).

El objetivo general de este análisis es diagnosticar la posible existencia de situaciones de sobreoferta de servicios, diferencias procedimentales, barreras a la libre circulación derivadas de estas diferencias o de diferencias regulatorias, disfunciones debidas a la

heterogeneidad territorial en la forma de organización y prestación de los servicios, o de la existencia de procedimientos compuestos o enlazados no suficientemente integrados.

Igualmente se estudiará la posible existencia de *efectos frontera* (recursos geográficamente más accesibles pero pertenecientes a otra Comunidad, oferta de servicios o prestaciones más ventajosas en unas comunidades que en otras o ámbitos *en tierra de nadie*). Un indicador válido para medir el efecto frontera es el volumen, en términos absolutos o relativos, de población que cambia de empadronamiento o residencia en zonas limítrofes, desde el momento en que algún acto de implantación genera ventajas evidentes con respecto a los servicios prestados por otra Comunidad limítrofe.

Por último, también se trata de identificar los problemas relacionados con la falta de intercambio de información, derivados de la proliferación de múltiples sistemas de información no interconectados, de problemas de interoperabilidad, o simplemente la inexistencia de sistemas de información.

Por lo tanto, en esta fase se analizarán para todas las administraciones intervinientes:

- Los procedimientos administrativos establecidos vinculados a la implantación de la actuación.
- Los convenios existentes.
- Las prestaciones incluyendo sus características: beneficiarios, cobertura, cuantías y condiciones de acceso.
- Los servicios públicos o de carácter administrativo existentes igualmente con sus características básicas así como las formas de gestión con indicación de los que se prestan:
  - Mediante gestión directa identificando de si dicha gestión se realiza por unidades u organizaciones administrativas directamente, organismos autónomos, entes públicos, consorcios, fundaciones, empresas públicas.
  - O mediante gestión indirecta: identificando tanto la forma jurídica adoptada (concierto, convenio, concesión, arrendamiento) como la naturaleza jurídica de las entidades privadas participantes (empresa, fundación, cooperativa, organización del tercer sector).

El análisis de los servicios incluirá asimismo un estudio de sus costes.

- Las subvenciones, ayudas y préstamos públicos, distinguiendo las de carácter nominativo y las concedidas en régimen de concurrencia competitiva. Como en

los casos anteriores se analizarán las características básicas de cada una de las líneas de ayudas o subvenciones.

- Las inversiones directas en obras, infraestructuras y bienes de uso general, tanto inversiones nuevas como de reposición.
- Las actividades de fomento no económico: formación, campañas informativas, actividades de difusión o sensibilización, ferias, etc.
- Los sistemas de información y seguimiento existentes.

## B.- Planificación y seguimiento del proceso de eliminación de disfunciones a nivel departamental

### Planificación para la eliminación de disfunciones.

Cada Ministerio debería elaborar un plan anual para la eliminación de las disfunciones existentes en su ámbito de actuación.

Cada plan se organizaría por sectores de política pública, por ejemplo en el plan elaborado por el MINETUR se contemplarán por separado Energía, Industria, Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Fomento empresarial-PYME y Turismo. El plan deberá incluir los siguientes aspectos:

- La selección de, al menos, una política pública en cada ámbito sectorial respecto de la que se abordará un análisis en profundidad con la finalidad de identificar la posible existencia de disfunciones, tanto con las administraciones territoriales como con otros sectores de la AGE, aplicando los criterios metodológicos establecidos en este manual.
- La selección de las disfunciones identificadas, bien a través de estos análisis en profundidad, bien ya diagnosticadas en la información remitida a la Subcomisión de Duplicidades de la CORA o las identificadas en este manual, cuya resolución se abordará a lo largo del año.
- Para cada disfunción se señalarán:
  - Identificación de la disfunción.
  - Causas.
  - Efectos.
  - Sectores de actuación pública implicados.
  - Administraciones públicas involucradas.

- Mecanismos de actuación propuestos.
- Actuaciones que se proponen para conseguir una solución consensuada entre todos los implicados.
- Plazo estimado de resolución.
- Las actuaciones a desarrollar para la resolución de las disfunciones relacionadas con las siguientes dimensiones:
  - En materia de cooperación:
    - Los diagnósticos sectoriales sobre el estado de las relaciones de cooperación intergubernamental a realizar.
    - Las actuaciones propuestas para mejorar el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales o, en su caso, instrumentos bilaterales de cooperación, especialmente las relativas a su estructura, funcionamiento y planificación de la actividad anual.
  - En materia de adopción conjunta de decisiones:
    - Planes conjuntos que se proponen a la Conferencia Sectorial correspondiente para desarrollar en el año.
    - Propuestas de evaluación de políticas públicas a acordar por la Conferencia Sectorial.

La planificación correspondiente al primer año incluirá la elaboración de los mapas de políticas públicas (incluidos sus instrumentos de despliegue) así como competenciales y regulatorios recogidos en el capítulo segundo de este manual.
  - En materia de sistemas de información:
    - Las propuestas o proyectos iniciales de sistemas de información compartidos a aprobar en Conferencia Sectorial o, en su caso, instrumentos bilaterales de cooperación, en el año.
    - Las actuaciones a desarrollar en el año en relación con la implantación de sistemas de información.

La planificación correspondiente al primer año incorporará la identificación de los usuarios de la información, los estudios de detección de necesidades de información, los inventarios de información disponibles y la identificación de las áreas de información que no requieran mejoras, las que requieran rediseños y las deficitarias. Así mismo se incluirá la identificación de la unidad que coordinará los sistemas de información en el Departamento.
  - En materia de gestión integrada:
    - Los procedimientos compuestos cuya revisión se propone, incluyendo las propuestas de procesos participados.

- Las materias para las que se proponen estándares técnicos para su debate y valoración por la Conferencia Sectorial.
- Las actuaciones a desarrollar en materia de administración electrónica, especialmente las relativas a infraestructuras de comunicaciones y servicios electrónicos comunes y a reutilización o compartición de aplicaciones y servicios.

Este Plan anual que contendrá objetivos cuantificados para cada una de las anteriores dimensiones será presentado a la Conferencia Sectorial o, en su caso, al instrumento bilateral de cooperación y estará abierto a la incorporación de los planes anuales para la reducción de disfunciones que elaboren las Comunidades Autónomas.

El plan, una vez elaborado, se remitirá a la Secretaría de Estado de Administraciones públicas.

Los planes se harán públicos a través de los portales de transparencia.

### **Seguimiento de los planes para la eliminación de disfunciones**

Los planes deberían ser objeto de seguimiento anual. Este seguimiento se realizaría sobre la base del sistema de indicadores que se propone en las fichas incluidas al final de este epígrafe, sin perjuicio de que cada Departamento pueda desarrollar indicadores adicionales de seguimiento interno.

En el primer cuatrimestre del año siguiente al que se refiera cada plan, los Departamentos enviarían a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas la información que se contempla en la ficha de recogida de datos también incluida en este epígrafe. La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas agregará la información de todos los Departamentos con la finalidad de obtener información para el conjunto de la AGE.

Igualmente, cada Departamento elaboraría un informe de seguimiento del plan al que se incorporaría la información relativa a las actuaciones desarrolladas por las Comunidades Autónomas. Este informe se presentará a la Conferencia Sectorial o, en su caso, al instrumento bilateral de cooperación si se trata de materias de tratamiento bilateral.

Tanto el informe para el conjunto de la AGE como los informes Departamentales y los de las Comunidades Autónomas, en el supuesto de que se integren en el informe departamental, se publicarán en los portales de transparencia.

## FICHA RESUMEN DE LA METODOLOGÍA PARA EL DIAGNÓSTICO DE DISFUNCIONES SECTORIALES

### 1. Analizar el contexto de la actuación

Incluye el marco competencial y regulatorio, la conflictividad por razones competenciales y las relaciones de cooperación.

#### 1.1. Análisis del Marco Competencial y Regulatorio.

Si existen, se utilizarán los marcos competenciales y regulatorios elaborados para procesos de planificación conjunta  
Identificar toda la normativa comunitaria, estatal y autonómica.

Incluir las normas que:

- definan los objetivos y los principios rectores de la política.
- establezcan la distribución competencial en relación con ella.
- regulen la política total o parcialmente o afecten a su régimen específico.
- definan las características orgánicas y funcionales de los órganos y organismos públicos de la AGE y de las administraciones autonómicas que intervienen en ella.

Elaborar los mapas competenciales a partir de esta normativa junto a la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Estos mapas identificarán:

- Los ámbitos materiales en los que el Estado adopta la legislación básica y las CCAA desarrollan esta legislación y la ejecutan.
- Los ámbitos materiales en los que el Estado adopta la legislación mientras que la ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.
- Los ámbitos materiales en los que la competencia exclusiva corresponde a las Comunidades Autónomas, si bien el Estado puede incidir en su ejercicio mediante la invocación de otros títulos competenciales.
- Los ámbitos en los que la actividad de la Administración del Estado tiene su fundamento jurídico en las competencias para la ordenación y coordinación general de la actividad económica.
- Los ámbitos en los que la competencia está atribuida de manera indistinta.
- Los ámbitos que independientemente del reparto competencial interno, están afectados por el ejercicio de competencias de la Unión Europea.
- Los ámbitos que puedan verse afectados por actos dictados por Órganos Reguladores.

Los objetivos son:

Caracterizar las competencias (exclusivas, compartidas, concurrentes), así como la intervención concreta de cada nivel de administración en el ejercicio de estas competencias (legislación básica, bases, legislación de desarrollo o ejecución).

Identificar posibles disfunciones derivadas de los desajustes entre las competencias atribuidas y las que en la práctica se están desarrollando a través de la regulación.

Detectar la posible existencia de situaciones de sobrerregulación.

#### 1.2. Análisis de la conflictividad.

Analizar la información sobre conflictividad relativa a los dos o tres años previos a la realización del diagnóstico

Se incluirá en el estudio la conflictividad que se ha producido:

- Derivada del sistema formal de atribución de competencias.
- Derivada de la incidencia sobre una misma realidad de dos ámbitos competenciales diferentes.

Además de la información disponible en el Ministerio, debe utilizarse la generada por la Dirección General de Coordinación de Competencias con la Comunidades Autónomas y las Entidades Locales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

### 1.3. Análisis de las relaciones de cooperación.

Para este análisis se aplicará la metodología propuesta en el capítulo tercero para la realización de diagnósticos sectoriales sobre las relaciones de cooperación. El objetivo es aflorar déficits de cooperación tanto horizontal como vertical.

## 2. Analizar la planificación y formalización de la actuación

### 2.1. Análisis de la planificación de la actuación.

Constatar si en la definición de los objetivos estratégicos de la política se ha contado con la participación efectiva de las administraciones autonómicas y de otros ámbitos sectoriales.

Constatar la existencia de un Plan explícito de despliegue de la política

Identificar los instrumentos de despliegue de la política, tanto estatales como autonómicos, con la finalidad de identificar duplicidades y solapamientos.

Analizar la coherencia entre los objetivos estratégicos de la política y los instrumentos de despliegue con la finalidad de identificar problemas de alineamiento de los segundos respecto de los primeros.

### 2.2. Análisis del grado de formalización de la actuación.

La falta de formalización de una política pública actúa como predictor de la posible existencia de disfunciones intranivel e internivel, ya que genera un déficit en la capacidad de obligar a departamentos ministeriales distintos del Ministerio promotor. Por la misma razón, falta de capacidad para obligar, también puede generar disfunciones internivel.

## 3. Analizar la implantación de la actuación

### 3.1. Analizar los instrumentos de programación de la implantación.

El análisis se centra en los instrumentos (programas, proyectos, conjuntos de actuaciones, actuaciones aisladas) que operativizan los objetivos estratégicos de la actuación. En general constituyen desarrollos operativos de los planes estratégicos.

El objetivo es detectar si se están produciendo solapamientos o ineficiencias derivados de la programación de la implantación. Para ello, el análisis se centrará en constatar si:

se dirigen a los mismos públicos o éstos son comparables o asimilables.

se fijan las mismas metas o proponen los mismos o parecidos instrumentos de financiación.

se establecen estructuras administrativas paralelas.

se proponen servicios, subvenciones u otras ayudas económicas o prestaciones iguales o similares.

existen instrumentos de fomento no económico redundantes.

están programadas inversiones que puedan recaer simultáneamente sobre los mismos sectores o territorios.

se establecen requisitos de acceso diferentes.

se facilita que un mismo sujeto pueda ser beneficiario simultáneamente de diferentes ayudas.

### 3.2. Analizar los recursos utilizados para la implantación de la actuación

Organizativos:

- Identificación de las organizaciones públicas o unidades administrativas que intervienen incluyendo entes instrumentales.
- Identificación de empresas privadas, fundaciones y organizaciones del tercer sector.

Económicos de la diferentes administraciones e incluyendo los procedentes de tasas, contribuciones especiales, cánones, aplicación de precios públicos o, en su caso, de impuestos.

Los recursos estatales se desagregarán por Comunidad Autónoma, identificando:

- los fondos destinados a la financiación de la actuación mediante financiación condicionada.
- los que se transfieren como compensación financiera por la prestación de medios materiales y asistencia técnica.
- los destinados a la financiación directa de entidades privadas o personas físicas.

Se analizarán los mecanismos de seguimiento del destino dado a los fondos transferidos por el Estado y los resultados de este seguimiento.

### 3.2 Analizar las actuaciones administrativas de implantación

El objetivo general de este análisis es diagnosticar la existencia de:

situaciones de sobreoferta de servicios o sobrefinanciación.  
diferencias regulatorias y procedimentales.  
barreras a la libre circulación derivadas de estas diferencias.  
disfunciones derivadas de la heterogeneidad territorial en la forma de organización y prestación de los servicios.  
existencia de procedimientos compuestos o enlazados no suficientemente integrados.  
existencia de *efectos frontera*.  
problemas relacionados con la falta de intercambio de información.

Para ello se analizarán:

Los procedimientos administrativos.  
Los convenios celebrados.  
Las prestaciones incluyendo sus características: beneficiarios, cobertura, cuantías y condiciones de acceso.  
Los servicios públicos o de carácter administrativo existentes igualmente con sus características básicas, su coste así como las formas de gestión con que se prestan.  
Las subvenciones, ayudas (incluyendo becas) y préstamos públicos, distinguiendo las que son de carácter nominativo y las que se conceden en régimen de concurrencia competitiva.  
Las inversiones directas en obras, infraestructuras y bienes de uso general, tanto inversiones nuevas como de reposición.  
Las actividades de fomento no económico: formación, campañas informativas, actividades de difusión o sensibilización, ferias, etc.  
Los sistemas de información y seguimiento existentes.

*Indicadores de seguimiento de los planes departamentales*

OBJETIVO	INDICADORES DE PROCESO	INDICADORES DE RESULTADOS
DIAGNOSTICAR DISFUNCIONES SECTORIALES		ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZADOS
ELIMINAR DISFUNCIONES DIAGNÓSTICADAS Y	ACTUACIONES SOBRE DISFUNCIONES IDENTIFICADAS	DISFUNCIONES ELIMINADAS
MEJORAR LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y SECTORIAL	DIAGNÓSTICOS SECTORIALES SOBRE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES REALIZADOS  ÓRGANOS DE SEGUNDO NIVEL DE CONFERENCIAS SECTORIALES PROPUESTOS: TOTALES COMISIONES PERMANENTES SECTORIALES GRUPOS DE TRABAJO PERMANENTES ESTRUCTURAS HORIZONTALES DE APOYO PROPUESTA DE PLAN ANUAL DE TRABAJO DE CONFERENCIA SECTORIAL PROPUESTA DE PUBLICACIÓN DE ACUERDOS DE CONFERENCIA SECTORIAL PROPUESTA DE SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE ACUERDOS DE CONFERENCIA SECTORIAL	ÓRGANOS DE SEGUNDO NIVEL DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES CONSTITUIDOS: TOTALES COMISIONES PERMANENTES SECTORIALES GRUPOS DE TRABAJO PERMANENTES ESTRUCTURAS HORIZONTALES DE APOYO PLAN ANUAL DE TRABAJO DE CONFERENCIA SECTORIAL APROBADO PUBLICACIÓN DE ACUERDOS DE CONFERENCIA SECTORIAL INFORME DE SEGUIMIENTO DE ACUERDOS DE CONFERENCIA SECTORIAL
AVANZAR EN LA ADOPCIÓN CONJUNTA DE DECISIONES	PLANES CONJUNTOS PROPUESTOS  EVALUACIONES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS PROPUESTAS	PLANES CONJUNTOS APROBADOS  PLANES CONJUNTOS EN EJECUCIÓN  EVALUACIONES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS REALIZADAS
IMPLANTAR SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMPARTIDOS	SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMPARTIDOS PROPUESTOS	PROYECTOS DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN APROBADOS  ACTUACIONES DESARROLLADAS PARA LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMPARTIDOS
AVANZAR EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE POLÍTICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS	PROPUESTAS DE REVISIÓN DE PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS Y PARTICIPADOS  PROPUESTAS DE ESTABLECIMIENTO DE ESTANDARES TÉCNICOS COMPARTIDOS  PROPUESTAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: TOTALES INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIONES SERVICIOS ELECTRÓNICOS COMUNES COMPARTICIÓN DE APLICACIONES Y SERVICIOS	PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS Y PARTICIPADOS REVISADOS  PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS Y PARTICIPADOS IMPLANTADOS ESTANDARES TÉCNICOS CONSENSUADOS  ESTANDARES TÉCNICOS APLICADOS ACTUACIONES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA REALIZADAS: TOTALES INFRAESTRUCTURAS DE COMUNICACIONES SERVICIOS ELECTRÓNICOS COMUNES COMPARTICIÓN DE APLICACIONES Y SERVICIOS

## Especificación de los indicadores de seguimiento de los planes departamentales

### INDICADORES DE PROCESO

<b>INDICADOR</b>	<b>ACTUACIONES SOBRE DISFUNCIONES IDENTIFICADAS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: Nº de disfunciones en relación con las que se han desarrollado actuaciones a lo largo del año B: Nº total de disfunciones con actuaciones previstas en el plan anual
ESPECIFICACIONES	Se incluirán tanto las disfunciones diagnosticadas en los estudios en profundidad de políticas públicas, como las incluidas en medidas CORA o identificadas a través de otros medios.
ACREDITACIÓN	Cualquier fuente documental en la que se acredite la propuesta de medidas para resolver cada disfunción.
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se ha abordado ninguna disfunción 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>DIAGNÓSTICOS SECTORIALES SOBRE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN REALIZADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: Nº diagnósticos sectoriales sobre las relaciones de cooperación realizados en el año B Nº diagnósticos sectoriales sobre las relaciones de cooperación previstos en el plan anual
ESPECIFICACIONES	Informe de resultados
ACREDITACIÓN	0 No se realizan diagnósticos
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	1 al menos el 25% de los previstos 2 al menos el 50% de los previstos 3 al menos el 75% de los previstos 4 100% de los previstos
<b>INDICADOR</b>	<b>ÓRGANOS DE SEGUNDO NIVEL DE CONFERENCIAS SECTORIALES PROPUESTOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: Nº órganos de segundo nivel cuya constitución se ha propuesto en el año B Nº de órganos de segundo nivel a constituir previstos en el plan anual
ESPECIFICACIONES	Este indicador se desagregará para cada uno de los siguientes tipos de órganos: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comisiones Permanentes Sectoriales</li> <li>■ Grupos de trabajo permanentes</li> <li>■ Estructuras horizontales de apoyo (secretariado)</li> </ul>
ACREDITACIÓN	Propuestas enviadas a Conferencia Sectorial
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se ha propuesto ninguno 1 al menos el 25% de los previstos 2 al menos el 50% de los previstos 3 al menos el 75% de los previstos 4 100% de los previstos
<b>INDICADOR</b>	<b>PROPUESTA DE PLAN ANUAL DE TRABAJO DE CONFERENCIA SECTORIAL</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Orden del día de la sesión en la que se proponga la aprobación del Plan
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se realiza propuesta de plan de trabajo 4 Se ha realizado propuesta de plan de trabajo
<b>INDICADOR</b>	<b>PROPUESTA DE PUBLICACIÓN DE ACUERDOS DE CONFERENCIA SECTORIAL</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Orden del día de la sesión en la que se proponga la aprobación de la publicación de Acuerdos
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se realiza propuesta de publicación de Acuerdos 4 Se ha realizado propuesta publicación de Acuerdos
<b>INDICADOR</b>	<b>PROPUESTA DE SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE ACUERDOS DE CONFERENCIA SECTORIAL</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Orden del día de la sesión en la que se proponga la aprobación del sistema de seguimiento

NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se realiza propuesta de sistema de seguimiento 4 Se ha realizado propuesta sistema de seguimiento
<b>INDICADOR</b>	<b>PLANES CONJUNTOS PROPUESTOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de planes conjuntos propuestos B N° de planes conjunto previstos en el plan anual
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Propuestas enviadas a Conferencia Sectorial
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se realizan propuestas 1 al menos el 25% de los previstas 2 al menos el 50% de los previstas 3 al menos el 75% de los previstas 4 100% de los previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>EVALUACIONES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS PROPUESTAS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de evaluaciones propuestas B N° de evaluaciones previstas en el plan anual
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Propuestas enviadas a Conferencia Sectorial
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se realizan propuestas 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>PROYECTOS DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMPARTIDOS PROPUESTOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de proyectos de sistemas de información integrados propuestos B N° de proyectos de sistemas de información integrados previstos en el plan anual
ESPECIFICACIONES	Se incluirán tanto los proyectos cuya aprobación corresponda a Conferencia Sectorial como los orientados a la implantación de sistemas de información intersectoriales
ACREDITACIÓN	Cualquier fuente documental que acredite la remisión del proyecto para su aprobación
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se han realizado propuestas 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>PROPUESTAS DE REVISIÓN DE PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS Y PARTICIPADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de propuestas de revisión de procedimientos compuestos y participados B N° de procedimientos a revisar previstos en el plan anual
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Acuerdos, convenios, o cualquier otra fuente documental en la que se acredite realización de la propuesta de análisis de cada servicio.
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se han realizado propuestas 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>PROPUESTAS DE ESTABLECIMIENTO DE ESTANDARES TÉCNICOS COMPARTIDOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de materias para las que se han propuesto la fijación de estándares técnicos. B N° de materias previstas en el plan anual
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Acuerdos, convenios, o cualquier otra fuente documental en la que se acredite realización de la propuesta.
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se han realizado propuestas 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>PROPUESTAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de actuaciones propuestas en materia de administración electrónica. B N° de actuaciones previstas en el plan anual
ESPECIFICACIONES	Este indicador se desagregará por: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Actuaciones propuestas en relación con infraestructuras de comunicaciones</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Actuaciones propuestas en relación con servicios electrónicos comunes</li> <li>■ Actuaciones propuestas en relación con reutilización o compartición de aplicaciones y servicios</li> </ul>
ACREDITACIÓN	Cualquier fuente documental en la que se acredite realización de la propuesta.
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	<p>0 No se han realizado propuestas</p> <p>1 al menos el 25% de las previstas</p> <p>2 al menos el 50% de las previstas</p> <p>3 al menos el 75% de las previstas</p> <p>4 100% de las previstas</p>

## INDICADORES DE RESULTADOS

<b>INDICADOR</b>	<b>ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	<p>A: Número de estudios finalizados en el año</p> <p>B: Número de estudios planificados para el año</p>
ESPECIFICACIONES	Los estudios cuya ejecución supere un año, se computarán en el año de finalización.
ACREDITACIÓN	Informe finalizado
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	<p>0 No se realizan estudios</p> <p>1 al menos el 25% de los previstos</p> <p>2 al menos el 50% de los previstos</p> <p>3 al menos 75% de los previstos</p> <p>4 100% de los previstos</p>
<b>INDICADOR</b>	<b>DISFUNCIONES ELIMINADAS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	<p>A: N° de disfunciones eliminadas</p> <p>B: N° total de disfunciones previstas en el plan anual</p>
ESPECIFICACIONES	Se incluirán tanto las disfunciones eliminadas en el año como aquellas otras no resueltas en el año que estén en ejecución.
ACREDITACIÓN	Normas, acuerdos, convenios, o cualquier otra fuente documental en la que se acredite la resolución de cada disfunción.
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	<p>0 No se ha eliminado ninguna disfunción</p> <p>1 al menos el 25% de las previstas</p> <p>2 al menos el 50% de las previstas</p> <p>3 al menos el 75% de las previstas</p> <p>4 100% de las previstas</p>
<b>INDICADOR</b>	<b>ÓRGANOS DE SEGUNDO NIVEL DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES CONSTITUIDOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	<p>A: N° órganos de segundo nivel constituidos en el año</p> <p>B N° de órganos de segundo nivel a constituir previstos en el plan anual</p>
ESPECIFICACIONES	Este indicador se desagregará para cada uno de los siguientes tipos de órganos: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comisiones Permanentes Sectoriales</li> <li>■ Grupos de trabajo permanentes</li> <li>■ Estructuras horizontales de apoyo (secretariado)</li> </ul>
ACREDITACIÓN	Acuerdos de Conferencia Sectorial
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	<p>0 No se ha constituido ninguno</p> <p>1 al menos el 25% de los previstos</p> <p>2 al menos el 50% de los previstos</p> <p>3 al menos el 75% de los previstos</p> <p>4 100% de los previstos</p>
<b>INDICADOR</b>	<b>PLAN ANUAL DE TRABAJO DE CONFERENCIA SECTORIAL APROBADO</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Acuerdo de aprobación del Plan
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	<p>0 No se aprueba el plan de trabajo</p> <p>4 Se aprueba el plan de trabajo</p>
<b>INDICADOR</b>	<b>PUBLICACIÓN DE ACUERDOS DE CONFERENCIA SECTORIAL</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Acuerdos publicados en página web del Ministerio
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	<p>0 No se publican Acuerdos</p> <p>4 Se publican Acuerdos</p>
<b>INDICADOR</b>	<b>INFORME DE SEGUIMIENTO DE ACUERDOS DE CONFERENCIA SECTORIAL</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	

ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Informe de seguimiento realizado
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se realizan informes de seguimiento 4 Se realizan informes de seguimiento
<b>INDICADOR</b>	<b>PLANES CONJUNTOS APROBADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de planes conjuntos aprobados B N° de planes conjuntos previstos en plan anual
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Acuerdo de Conferencia Sectorial
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se ha aprobado ninguno 1 al menos el 25% de los previstos 2 al menos el 50% de los previstos 3 al menos el 75% de los previstos 4 100% de los previstos
<b>INDICADOR</b>	<b>PLANES CONJUNTOS EN EJECUCIÓN</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de planes conjuntos realizados B N° de planes conjuntos aprobados en Conferencia Sectorial
ESPECIFICACIONES	Se incluirán los planes finalizados en el año
ACREDITACIÓN	Informes anuales de seguimiento de ejecución de planes remitidos a Conferencia Sectorial
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se ha aprobado ninguno 1 al menos el 25% de los previstos 2 al menos el 50% de los previstos 3 al menos el 75% de los previstos 4 100% de los previstos
<b>INDICADOR</b>	<b>EVALUACIONES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS REALIZADAS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de evaluaciones realizadas B N° de evaluaciones previstas en el plan anual
ESPECIFICACIONES	Se incluirán las evaluaciones en ejecución al finalizar el año
ACREDITACIÓN	Acuerdos de Conferencia Sectorial
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se han realizado evaluaciones 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>PROYECTOS DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMPARTIDOS APROBADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de proyectos de sistemas de información integrados aprobados B N° de proyectos de sistemas de información integrados previstos en el plan anual
ESPECIFICACIONES	Se incluirán tanto los proyectos cuya aprobación corresponda a Conferencia Sectorial como los orientados a la implantación de sistemas de información intersectoriales
ACREDITACIÓN	Acuerdos de Conferencia Sectorial
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se ha aprobado ningún proyecto 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>ACTUACIONES DESARROLLADAS PARA LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMPARTIDOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de actuaciones para la implantación de sistemas de información desarrolladas B N° de actuaciones previstas en el plan anual
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Informes de progreso en la implantación de sistemas de información remitidos a Conferencia Sectorial o a los Departamentos implicados en el caso de sistemas de información intersectoriales.
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se han desarrollado actuaciones 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas
<b>INDICADOR</b>	<b>PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS Y PARTICIPADOS REVISADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: N° de procedimientos compuestos y participados revisados

ESPECIFICACIONES	B Nº de procedimientos a revisar previstos en el plan anual
ACREDITACIÓN	Este indicador se desagregará por tipo de propuesta: revisión de procesos compuestos y revisión de procesos participados.
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se ha revisado ningún procedimiento 1 al menos el 25% de los previstos 2 al menos el 50% de los previstos 3 al menos el 75% de los previstos 4 100% de los previstos
<b>INDICADOR</b>	<b>PROCEDIMIENTOS COMPUESTOS Y PARTICIPADOS IMPLANTADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: Nº de procedimientos compuestos y participados implantados B Nº de procedimientos revisados
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Normas, acuerdos, convenios, o cualquier otra fuente documental en la que se acredite la implantación procedimiento
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se ha implantado ningún procedimiento 1 al menos el 25% de los previstos 2 al menos el 50% de los previstos 3 al menos el 75% de los previstos 4 100% de los previstos
<b>INDICADOR</b>	<b>ESTANDARES TÉCNICOS CONSENSUADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: Nº de materias para las que se han consensado estándares técnicos. B Nº de materias previstas en el plan anual
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Acuerdos de Conferencia Sectorial o cualquier otra fuente documental que acredite la adopción de los estándares técnicos
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se han consensado estándares técnicos 1 al menos el 25% de los previstos 2 al menos el 50% de los previstos 3 al menos el 75% de los previstos 4 100% de los previstos
<b>INDICADOR</b>	<b>ESTANDARES TÉCNICOS APLICADOS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: Nº de materias en las que se están aplicando estándares técnicos consensuados B Nº de materias para las que se han consensado estándares técnicos
ESPECIFICACIONES	
ACREDITACIÓN	Normas, acuerdos, convenios, o cualquier otra fuente documental en la que se acredite la aplicación de los estándares
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se han aplicado estándares técnicos 1 al menos el 25% de los previstos 2 al menos el 50% de los previstos 3 al menos el 75% de los previstos 4 100% de los previstos
<b>INDICADOR</b>	<b>ACTUACIONES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA REALIZADAS</b>
FÓRMULA DE CÁLCULO	$A*100/B$
ELEMENTOS QUE LA COMPONEN	A: Nº de actuaciones desarrolladas en materia de administración electrónica. B Nº de actuaciones previstas en el plan anual
ESPECIFICACIONES	Este indicador se desagregará por: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Actuaciones desarrolladas en relación con infraestructuras de comunicaciones</li> <li>■ Actuaciones desarrolladas en relación con servicios electrónicos comunes</li> <li>■ Actuaciones desarrolladas en relación con reutilización o compartición de aplicaciones y servicios</li> </ul>
ACREDITACIÓN	Normas, acuerdos, convenios, o cualquier otra fuente documental en la que se acredite el desarrollo de las actuaciones.
NIVELES DE CUMPLIMIENTO	0 No se han realizado propuestas 1 al menos el 25% de las previstas 2 al menos el 50% de las previstas 3 al menos el 75% de las previstas 4 100% de las previstas

**Fichas de recogida de datos para la construcción de los indicadores de seguimiento de los planes departamentales**

DATOS BÁSICOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE ELIMINACIÓN DE DISFUNCIONES									
<b>OBJETIVO 1: DIAGNOSTICAR DISFUNCIONES SECTORIALES</b>									
Análisis en profundidad de políticas públicas									
Previstos					Realizados				
<b>OBJETIVO 2: ELIMINAR DISFUNCIONES DIAGNÓSTICADAS</b>									
Número de disfunciones con actuaciones					Número de disfunciones eliminadas				
Previstas en plan anual					Desarrolladas				
<b>OBJETIVO 3: MEJORAR LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y SECTORIAL</b>									
Diagnósticos sectoriales									
Previstos					Realizados				
Órganos de segundo nivel									
Estructuras horizontales de Apoyo			Comisiones Permanentes Sectoriales			Grupos de Trabajo			
Previstas	Propuestas	Constituidas	Previstas	Propuestas	Constituidas	Previstos	Propuestos	Constituidos	
Plan anual de Trabajo de Conferencia Sectorial			Publicación de Acuerdos			Sistemas de seguimiento de Acuerdos			
Propuesto	Aprobado			Propuesto	Públicos	Propuesto	Implantado		
Si/NO	Si/NO			Si/NO	Si/NO	Si/NO	Si/NO		
<b>OBJETIVO 4: AVANZAR EN LA ADOPCIÓN CONJUNTA DE DECISIONES</b>									
Planes conjuntos					Evaluaciones de políticas y programas públicos				
Previstos	Propuestos	Aprobados	En ejecución		Previstas	Propuestas	Realizadas		
<b>OBJETIVO 5: IMPLANTAR SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMPARTIDOS</b>									
Proyectos de Sistemas de Información compartidos					Actuaciones para la implantación de sistemas de información				
Previstos	Propuestos	Aprobados			Previstas	Desarrolladas			
<b>OBJETIVO 6: AVANZAR EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE POLÍTICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS</b>									
Procedimientos compuestos y participados					Estándares Técnicos				
Revisiones	Revisiones				Previstos	Propuestos	Consensuados	Aplicados	
Previstas	Propuestas	Revisados							
Actuaciones en administración electrónica									
Infraestructuras de comunicaciones			Servicios electrónicos comunes			Compartición de aplicaciones y servicios			
Previstas	Propuestas	Desarrolladas	Previstas	Propuestas	Desarrolladas	Previstas	Propuestas	Desarrolladas	

## ANEXO I: ENFOQUE METODOLÓGICO

Para la realización de este manual se ha utilizado un enfoque de política pública, que implica centrar el foco del análisis en las posibles disfunciones que el modelo de organización territorial puede inducir en el diseño e implantación de las políticas y programas públicos y, lógicamente, en cómo éstas podrían impactar en sus resultados y en los servicios prestados.

El manual se basa en el informe que en 2011 realizó AEVAL titulado “La eficacia de la acción pública en el Estado Autonómico: diagnóstico y propuestas de mejora”. Básicamente lo que se ha realizado es una ampliación de los contenidos y una operativización de muchas de las propuestas que se incluían en aquel informe.

Se ha partido de una revisión bibliográfica de las actuaciones realizadas en diversos Estado compuestos, tanto de carácter general como de investigaciones específicas realizadas en distintos sectores de política pública en los países analizados. El propósito de esta fase es evidenciar que el ejercicio que se está desarrollando en España no es un hecho insólito, sino que al contrario, constituye una práctica habitual y consolidada en países con modelos de reparto territorial del poder similares al nuestro. Un segundo objetivo de esta fase ha sido identificar y clasificar un conjunto de disfunciones diagnosticadas en estos países, que presumiblemente se pueden dar en el desarrollo del Estado Autonómico.

A continuación, se han caracterizado las disfunciones que se producen en cuatro dimensiones clave para el funcionamiento del Estado Autonómico, o de cualquier otro Estado compuesto, y que pueden afectar a todos los sectores en mayor o menor medida y que además, presumiblemente están en el origen de todas las disfunciones identificadas. Esta caracterización se ha realizado sobre evidencias obtenidas en sectores específicos de política pública a partir de evaluaciones realizadas por AEVAL, de la información suministrada por los Departamentos ministeriales a la Subcomisión de Duplicidades de la CORA, de la revisión bibliográfica efectuada y de los debates y discusiones mantenidos durante la Jornada de trabajo preparatoria del Informe antes citado en la que participaron alrededor de veinte personas seleccionadas entre académicos de distintas disciplinas y responsables públicos de la Administración General del Estado y de las administraciones autonómicas. Tras caracterizar estas disfunciones se efectúa una propuesta detallada de los instrumentos de actuación que se consideran más adecuados para resolverlas.

Esta aproximación, quizá menos comprensiva de lo que pudiera esperarse en una caracterización de las disfunciones del Estado Autonómico es, sin embargo, más precisa. La evidencia acumulada en los sucesivos análisis sectoriales que se habrán de realizar, si se aceptan las propuestas metodológicas de este manual, permitirá disponer de un mapa cabal de disfunciones y conocer si todas ellas son generalizables o afectan únicamente a programas o políticas específicas. Este análisis en profundidad por materias es necesario porque previsiblemente, las características técnicas y económicas particulares de cada sector de política pueden hacer aconsejable la formulación de soluciones específicas para cada uno de ellos.

El tercer paso ha sido presentar una propuesta metodológica para el diagnóstico de disfunciones en el ejercicio de la acción pública en ámbitos sectoriales. La metodología que se propone se basa, a su vez, en la metodología de evaluación de políticas públicas<sup>20</sup>. Aunque en los procesos de evaluación se analiza todo el ciclo de la política pública - desde el diagnóstico del problema público que la origina pasando por su formulación y planificación, implantación y finalizando en sus resultados e impactos -, dado que el propósito de estos diagnósticos es aflorar disfunciones derivadas de la interacción competencial la metodología que se propone sólo estudiará las fases de planificación y de ejecución. Por lo tanto, no se propone el análisis de la idoneidad de la intervención pública para resolver los problemas públicos o demandas sociales que están en su origen. Tampoco sus resultados o impactos, que en buena medida están condicionados por la validez de los diagnósticos que se hayan realizado y de las teorías de actuación aplicadas y por la coherencia existente entre las causas del problema y los objetivos definidos para atajarlas.

Finalmente, se incluye una propuesta de planificación a nivel departamental y por sector de política y un sistema de seguimiento para conocer los avances producidos en esta materia. Ambos están abiertos a la participación de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>20</sup> También se ha tenido en cuenta la metodología utilizada por el Gobierno Vasco en su informe sobre duplicidades e ineficiencias en las administraciones públicas vascas.

Debe advertirse que la elaboración de este manual implica, además de dificultades metodológicas, otras vinculadas a lo que podrían denominarse los intereses institucionales en juego. Al menos dos posturas son posibles con respecto a la manera de aproximarse al tema que es objeto de este manual. En general, desde la perspectiva del poder central, las disfunciones se observan de forma diferente que desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, ya que los intereses y objetivos pueden ser distintos. **Este manual pretende, como no podría ser menos, atender en cierta medida a ambas perspectivas**, guiándose por el interés general, el reparto y distribución constitucional de competencias existente y, especialmente, por los intereses y derechos de los ciudadanos.



## BIBLIOGRAFÍA

AEVAL (2008) Evaluación sobre la participación de la Administración General del Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Ministerio de Administraciones públicas  
<http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E13.pdf>

-- (2009) Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. Ministerio de la Presidencia.  
<http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E16-2009.pdf>

-- (2009) Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas. Ministerio de la Presidencia.  
[http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes\\_de\\_Evaluacion/Evaluaciones\\_2009/E17.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2009/E17.html)

-- (2009) Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal. Ministerio de la Presidencia.  
[http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes\\_de\\_Evaluacion/Evaluaciones\\_2009/E22.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2009/E22.html)

-- (2010) Evaluación del Plan Español de Energías Renovables 2005-2010. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.  
<http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E24-PER.pdf>

-- (2010) Evaluación del Programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS). Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.  
[http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes\\_de\\_Evaluacion/Evaluaciones\\_2010/E27.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2010/E27.html)

-- (2010) Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública  
[http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes\\_de\\_Evaluacion/Evaluaciones\\_2010/E28.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2010/E28.html)

-- (2011) Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. <http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E31-Trabas.pdf>

Agranoff, R. (2006) "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", Public Administration Review December

-- y McGuire, M. (2004) "Another look and bargaining and negotiating in intergovernmental management". *Journal of Public Administrative Research and Theory*, 14:1, 495-512.

Ahmad, E. y Brosio, G. (eds) (2009) Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Aja, E. (2003) El Estado Autonómico. Federalismos y hechos diferenciales. Madrid: Alianza Editorial

Alberti Rovira; E. (1988) "La planificación conjunta en el federalismo cooperativo", Revista jurídica de Navarra, Nº 5, 37-52.

- Arbós Marín, X. (2009) "Las relaciones intergubernamentales en España: práctica y análisis" en Arbós Marín, X (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 15-26.
- Business Council of Australia.(2006) Reshaping Australia's Federation. A New Contract for Federal-State Relations. [http://www.bca.com.au/docs/D7F56812-9AD9-4829-9192-7C94088E7CB7/combined-full-version-action-plan\\_28-10-2006.pdf](http://www.bca.com.au/docs/D7F56812-9AD9-4829-9192-7C94088E7CB7/combined-full-version-action-plan_28-10-2006.pdf)
- , Colino, C., García Morales, M<sup>a</sup> J. y Parrado, S. (ed.) (2009). *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico: la posición de los actores*. Colecció de Institut d'Estudis Autonòmics, 64. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmic. Generalitat de Catalunya 135- 298.
- Arroyo Gil, A. (2006) El federalismo alemán en la encrucijada. Madrid: CEPC.
- Assembly of European Regions (AER) (2009) From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralization on the Economic Growth. Bruselas: AER.
- Australia South Africa Local Governance Partnership, ASA&LGP (2005) Intergovernmental Relations. A Key To Good Service Delivery. A Guide for Elected Members and Officials.
- Bacigalupo Saggese, M. (2010) "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables". *Mediterráneo Económico, REAF*, 10, 286-329.
- Bach, S., Blöchliger, H. y Wallau, D. (2009), "The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study", OECD Economics Department Working Papers, No. 705, OECD Publishing.
- Bakvis, H. y Brown, D. (2010) "Policy coordination in federal systems: comparing intergovernmental process and outcomes in Canada and the United States". *Publius: The Journal of Federalism*, 40:3, 484-507. *Barómetro Sanitario* (2010) <http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/informeAnual.htm>
- Bendor, J. B. (1985) *Parallel, System. Redundancy in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Behnke, N. (2009), 'Towards a new organization of federal States? Lessons from the processes of constitutional reform in Germany, Austria, and Switzerland', *polis* Nr. 66, FernUniversität in Hagen.
- Benz, A. (2008), 'From Joint-decision Traps to Over-regulated Federalism – Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform', *German Politics*, 17:4, 440–456.
- y Colino, C. (2011) "Constitutional Change in Federations. A Framework for Analysis", *Regional and Federal Studies*, 21:4, 377-398.
- Bird, R. M. (2009), 'The Spending Power in Federal Countries', SSRN, No.1529322, en: <http://ssrn.com/abstract=1529322>.
- Blöchliger, H., Charbit, C., Pinero Campos, J. M<sup>a</sup> y Vammalle, C. (2010), "Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses", OECD Economics Department Working Papers, No. 752, OECD Publishing.
- Bolleyer N. (2005) "Federal Dynamics in Canada, Switzerland and the US - How Sub-States' Internal Organization Affects Intergovernmental Cooperation". EUSA 9th Biennial Conference, 31 de marzo a 1 de abril.
- Boston, J. (2011) "Basic NPM Ideas and their development" en Christensen, T. y Lagreid, P. (2011) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington: Ashgate Publishing. 17-32.
- Braun, D. (2006) "Between market-preserving federalism and intergovernmental coordination: The case of Australia". *Swiss Political Science Review* 12:2, 1-36.
- (2008) "Making Federalism More Efficient: A Comparative Assessment". *Acta Politica*, 43: 4-25.
- (2009) 'Constitutional Change in Switzerland', *Publius: The Journal of Federalism*, 39:2, 314–340.
- Brown, G.R. (1994) "Canadian federal-provincial overlap and presumed government inefficiency". *Publius: The Journal of Federalism*, 24:1, 21-37.

- Brown, A. J. (2007) Reform of Australia Federal System. Identifying the Benefits. Griffith University & NSW Farmers' Association by Federalist Project.
- y Bellamy, J. A. (eds) (2007), *Federalism and Regionalism in Australia New Approaches, New Institutions?* Sydney: Australian National University E Press.
- Burkhart, S. (2009), 'Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes instead of the Big Deal', *Publius: The Journal of Federalism*, 39:2, 341–345.
- Business Council of Australia, BCA (2008) *Reshaping Australia's Federation: A New Contract for Federal-State Relations*. Melbourne: BCA
- Cameron, D. y Simeon, R. (2002) "Intergovernmental relations in Canada: The emergence collaborative federalism". *Publius: The Journal of Federalism* 32(2):49-71.
- Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing.
- Círculo de Empresarios (2004) "La cuestión económica y la reforma de los estatutos. Aspectos económicos.
- (2006). *Marco Regulatorio y Unidad de Mercado*. Madrid: Ediciones Círculo de Empresarios.
- (2010) "Administraciones Territoriales: propuesta para la mejora de eficiencia y la unidad de mercado". <http://www.circulodeempresarios.org/wp-content/uploads/2011/04/Doc-AATT-26-abril-2011.pdf>
- Colino, C. (2002) "Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental" en M. Grau y A. Mateos eds. *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 305-333.
- (2008) "The Spanish Model of Devolution and Regional Governance: Evolution, Motivations and Effects on Policy Making". *Policy & Politics*, vol. 36, nº 4: 573-86.
- y Parrado, S. (2009) "Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales". En Arbós, X., Colino, C., García, Mª J. y Parrado, S. (eds.) *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonomico: la posición de los actores*. Colección de Institut d'Estudis Autònoms, 64. Barcelona: Institut d'Estudis Autonomics. Generalitat de Catalunya 135 - 298.
- Comisión Europea (2002). "Estado del Mercado interior de servicios. Informe presentado en el marco de la primera fase de la estrategia para el mercado interior de servicios". Informe de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo.
- (2006) *Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común*, COM(2006) 88 final
- (2008) *Hacia una programación conjunta en investigación: Trabajar juntos para abordar de forma más eficaz las cuestiones preocupantes comunes*, COM(2008)468 final
- Consejo Económico y Social, CES (2000) "Unidad de mercado y cohesión social". Colección Informes CES. Núm. 3/2000.
- (2010) "Desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario". Colección Informes CES Nº 1.
- CORA (2013) *Medidas de la Subcomisión de Duplicidades Administrativas. Reforma de las administraciones públicas*. 2013
- Cuadrado Roura, J. R. (2008) *Informe Económico. La transposición de la directiva europea de servicios al caso español*  
<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Informe%20econ%C3%B3mico%20sobre%20el%20sector%20servicios%20y%20la%20transposici%C3%B3n%20de%20la%20Directiva%20europea%20al%20caso%20espa%C3%B1ol.pdf>
- Christensen, T. y Lagreid, P. (2011) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington: Ashgate Publishing.

- Del Campo García, E. (2008). "La experiencia española de cooperación interterritorial: algunas reflexiones desde el caso español, la Ley de Dependencia". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Desrosiers, N. (2006) "Intergovernmental co-operation in Canada: the council of the federation and intergovernmental conferences" La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic. 37-60.
- Enderlein, H. Wälti, S. y Zürn, M. (eds.) (2010) *Multilevel Governance Handbook*. Cheltenham: Edward Elgar.
- ESPON TANGO Programme (2013) Towards Better Territorial Governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers, Applied Research 2013/1/21.
- Ezcurra, R. y Rodríguez Pose, A. (2009) "Decentralization of Social Protection Expenditure and Economic Growth in OCDE". *Publius: The Journal of Federalism*, 41:1, 146-157.
- Farber, G. (2002) "Efficiency problems of administrative federalism". FÖV Discussion Papers (1). Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Fedorowicz, J. y S. Sawyer (2012) *Designing Collaborative Networks: Lessons Learned from Public Safety*, IBM Center for The Business of Government.
- Feiock R. C. y Scholz, J. T. (ed.) (2010) *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Frey, B. F. (2005) "Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions: Redrawing the Geographic Borders of Administration", *European Journal of Law Reform*, 3 y 4: 543-555.
- Fundación Progreso y Democracia (2010) *El Coste del Estado Autonómico*. Madrid: FPA.
- General Accounting Office (2010) Opportunities to Reduce Potential Duplication in Government Programs, Save Tax Dollars, and Enhance Revenue. Washington. <http://www.gao.gov/new.items/d11318sp.pdf>
- García Morales, M<sup>a</sup>. J. (2002). "Cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado Autonómico". *Revista de Estudios Autonómicos*, 1, 103-124.
- (2009) "Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales". En Arbós, X., Colino, C., García, M<sup>a</sup>. J. y Parrado, S. (eds.) *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico: la posición de los actores*. Colección de Institut d'Estudis Autònomic, 64. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic. Generalitat de Catalunya 41 -134.
- Gobierno Vasco (2011) Informe sobre Duplicidades e Ineficiencias en las administraciones públicas vascas. [http://bases.cortesaragon.es/bases/NdocumenVIII.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/603c518ce369686bc12579c20033993a/\\$FILE/duplicidades.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/NdocumenVIII.nsf/69b541b37a1f7fb0c12576d20031f70e/603c518ce369686bc12579c20033993a/$FILE/duplicidades.pdf)
- Gómez Pomar, J, Garcés Sanagustín y M. Elorriaga, G. (2010) "Por un Estado Autonómico racional y viable". FAES. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- González Laxe, F. (2006). "Efectos de la descentralización económica". *Mediterráneo Económico*. REAF, 10: 141-163.
- Government of Canada (1996) *Strengthening our policy capacity*, Canada Deputy Minister Task Forces, Ottawa.
- Grindle, M. (2007) *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hollander, R. (2009) "Rethinking Overlap and Duplication: Federalism and Environmental Assessment in Australia". *Publius: The Journal of Federalism*, 40:1, 136-170
- Hueglin, T. O. y A. Fenna (2006) *Comparative Federalism*. Peterborough: Broadview Press.
- Institut d'Economia de Barcelona, IEB (2009) *Informe sobre federalismo fiscal en España*. Barcelona. Instituto de Evaluación (2010) Sistema Estatal de Indicadores de Educación. Madrid <http://www.educacion.gob.es/evaluacion/sistema-indicadores/Edicion-2010.html>

- Jeffery, Ch. (2009) 'Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change', *Publius: The Journal of Federalism*, 39:2, 289–313.
- Jiménez Asensio, R. (1994) "Distribución de Competencias Ejecutivas y Sistema Administrativo en la Jurisprudencia Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 42: 53-80.
- (1998) *La Administración Única en el Estado Autonómico*. Madrid: Marcial Pons.
- Journard, I. y Giorno, C. (2005), "Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain", OECD Economics. Department Working Papers, No. 436, OECD Publishing.
- Kincaid, J. Tarr, G. A. y Wälti, S. (2010) "Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses. Introduction" en Kincaid, J. Tarr, G. A. y Wälti, S, *L'Europe en formation*, número especial sobre «Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses Fédéralisme et crise financière globale : Impacts et réponses», 358, 5-14
- Landau, M. (1969) "Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap". *Public Administration Review* 29 (4): 346-358.
- Linden, R. M. (2002) *Working Across Boundaries: Making collaboration work in government and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass
- León, S. y Ferrín, M. (2007) "A quen responsabilizan os cidadáns? A atribución de responsabilidades sobre as políticas públicas nun sistema de goberno multinivel", Documentos de Tráballo de la Escola Galega de Administración Pública 2, Santiago de Compostela: EGAP.
- (2010) "¿Qué factores promueven o dificultan la cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico?. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (MIMEO).
- López Laborda, J (2011) "Beneficios y costes del Estado Autonómico". Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad, 1, 34-42-
- Máiz Suárez, R.(2010) "La cultura política federal. El federalismo más allá de las instituciones". *Claves de Razón Práctica*, 209: 30-39.
- , Camaño, F. y Azpitarte, M. (2010) 'The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008)', *Regional & Federal Studies*, 20: 1, 63 - 82.
- Marcos, F. (2006) "El principio constitucional de unidad de Mercado: ¿Fragmentación del mercado por las leyes autonómicas?", *Marco regulatorio y unidad de mercado*. Ediciones Círculo de Empresarios. Libro Marrón: 173-227.
- Medina Guerrero, M. (2011) "COMUNIDADES AUTÓNOMAS y Crisis Económica: La Eficiencia económica y política del Estado Autonómico en el Actual Contexto de Crisis", *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*, 1, 43-53.
- Ministerio de Administraciones públicas, MAP (2005) *España. Estado Autonómico*. Madrid: MAP.
- Dirección General de Cooperación Autonómica. (2006). "Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004". Colección Administración Autonómica.
- (2006) *Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe Anual 2004*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2008). "La directiva de servicios como oportunidad de reforma del sector", Libro Blanco para la reforma del sector servicios. [www.meh.es/](http://www.meh.es/)
- Ministerio de Economía y Hacienda (2010) Informe sobre la Transposición de la Directiva de Servicios. <http://www.meh.es/es-ES/Paginas/InformeTransposici%C3%B3nDirectivadeServicios.aspx>
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2008) Informe sobre los Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2008. [http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_bilateral\\_COMUNIDADES AUTÓNOMAS/Convenios\\_Colaboracion/parrafo/0/text es files/file/Informe convenios Estado-COMUNIDADES AUTÓNOMAS\\_2008-INTERNET.pdf](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_COMUNIDADES_AUTÓNOMAS/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/file/Informe_convenios_Estado-COMUNIDADES_AUTÓNOMAS_2008-INTERNET.pdf)
- (2009a) Informe sobre los Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2009. [http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_bilateral\\_COMUNIDADES](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_COMUNIDADES)

[AUTÓNOMAS/Convenios Colaboracion/parrafo/0/text es files/file/Informe convenios Estado-COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2009-INTERNET.pdf](#)

-- (2009b) Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2009. [http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral Comunidades Autonomas ue/cooperacion\\_multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text es files/file0/INFORME CONFERENCIAS SECTORIALES 2009 DEF.pdf](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_Comunidades_Autonomas_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text es files/file0/INFORME CONFERENCIAS SECTORIALES 2009 DEF.pdf)

-- (2010) Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2010. [http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral Comunidades Autonomas ue/cooperacion\\_multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text es files/file0/INFORME CONFERENCIAS SECTORIALES 2010 DEF.pdf](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral Comunidades Autonomas ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text es files/file0/INFORME CONFERENCIAS SECTORIALES 2010 DEF.pdf)

Mitchell, J. (2009) *Devolution in the UK*. Manchester: Manchester University Press.

Monasterio, C. y Fernández R. (2008). "Coordinación en el Estado Autonómico. Una agenda pendiente". *Papeles de Economía Española*, 118: 81-97.

Monasterio, C. (2010) *El laberinto de la Hacienda Autonómica*. Madrid: Civitas.

Montilla Morales, J.A. (2005) "Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña" *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, 1: 131-162.

National Audit Office (2001). *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*, Report by the comptroller and auditor general

-- (2013). *Integration across government*. Report by the Comptroller and Auditor General.

Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt-Brace.

-- (1999) "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

Observatorio de Calidad de los Servicios (2011) *Agenda Pública y Satisfacción con los Servicios en el Estado Autonómico*. [http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/agenda\\_publica\\_2010.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/calidad/agenda_publica_2010.pdf)

OECD (2009) "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Paper on Public Governance No. 14.

-- (2013) *Investing Together: Working Effectively Across Levels of Government*, OECD Publishing. O'Leary R. y C. Gerard (2012). *Collaboration Across Boundaries: Insights and Tips from Federal Senior Executives*, IBM Center for The Business of Government.

Olson, M. (1969) The principle of 'fiscal equivalence': The division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*, 59, 479-487.

Painter, M. (1998) *Collaborative Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press. Caps. 1,2,7 y 8.

Pérez Calvo, A. (2010) *Estado Autonómico, Unión Europea y mundialización*. Madrid: Fundación Alternativas.

Phillimore, J., Fenna, A. y Harwood, J. (2009) *Common Cause: Strengthening Australia's Cooperative Federalism*. *Federalist paper 3*. Council for the Australian Federation.

Pincus, J. (2008) *Six myths of federal-state financial relations*. Committee for Economic Development of Australia.

Pomed Sánchez, L. (2008) "La Potestad Subvencional en el Estado Autonómico", *REAF*, 7, 37-78.

Public Policy Forum (2008) *Collaborative Governance and Changing Federal Roles*, A PPF and PRI Joint Roundtable Outcomes Report.

Roy, J. y J. Langford (2008) *Integrating Service Delivery Across Levels of Government: Case Studies of Canada and Other Countries*, IBM Center for The Business of Government

- Ruiz-Huerta, J. Benyakhlef Domínguez, M. y Vizán Rodríguez, C. (2010) "Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas", Informe Comunidades Autónomas 2009
- Russell, P. H. (2004) *The Constitutional Odyssey: Can Canada Become a Sovereign People?* Toronto: University of Toronto Press.
- Salvail, M. (1992) Federal-Provincial program overlap. Economics Division, Government of Canada.
- Sánchez Morón, M. (1994) "Racionalización administrativa y organización territorial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 40: 39-60
- Scharpf, F. W. (1988), *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European integration*, *Public Administration*, 66:3, 239–278.
- Sevilla Segura, J., Vidal Beltrán, J. M<sup>a</sup> y Elías Méndez, E. (2009) *Vertebrando España: El Estado Autonómico*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva.
- Simeon, R. (2010) "Federalism and Intergovernmental Relations" en Dunn, Ch. (ed.) *A Handbook of Canadian Public Administration* (2<sup>a</sup> ed). Oxford: Oxford University Press: 401-421.
- Sturm, R. (2010), 'More courageous than expected? The 2006 reform of German federalism', en J. Erk y Swenden, W. (eds), *New Directions in Federalism Studies*. Abingdon/Nueva York: Routledge, 34–49.
- Subirats, J., Knoepfler, P., Larrue, C., Varone, F. (2012) *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tajadura Tejada, J. (2002). "El principio de cooperación en el Estado Autonómico: concepto, presupuestos, fines". *Anuario Jurídico de la Rioja*, 8, 73-104.
- (2010a) *El Principio de cooperación en el Estado Autonómico. El Estado Autonómico como Estado Federal Cooperativo*. Madrid: Comares.
- (2010b) "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco Normativo y Propuestas de Reforma", *REAF*, 11, 206-254.
- (coord.) (2011) *Diez Propuestas para la racionalización del Estado Autonómico*. Fundación Ciudadanía y Valores.
- Tasan-Kok, T. y J. Vranken (2011) *Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. Analysing Participatory Instruments for an Integrated Urban Development*, The Hague European Urban Knowledge Network.
- Ting, Michael M. (2003) *A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy*. *American Journal of Political Science*, 47: 274–292.
- Treisman, D. (2007) *The architecture of government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tudela, J. y Kölling, M. (eds) (2009), *La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad-CEPC.
- Twomey, A, y Withers, G. (2007) *Australia's Federal Future. Federalist paper 1*. Council for the Australian Federation.
- VV.AA. (2010) "Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya". Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- Velasco, R. (2000) "La descentralización de la política industrial española, 1980-2000". *Economía Industrial*, 335-336: 15-34.
- Walker, G. de Q. (2001) *Ten Advantages of a Federal Constitution: And How to Make the Most of Them*. The Center for Independent Studies. |
- Walsh, C. (2008) "The economics of federalism and federal reform". *University of New South Wales Law Journal*. 31 (2), 553-582.
- Wiltshire, K. (1992) "Australia's New Federalism: Recipes for Marble Cakes". *Publius The Journal of Federalism* 22: 21-37.

Wurzel, E. (1999) "Towards more efficient government: Reforming federal fiscal relations in Germany". OECD. Economics Department, working papers., 209





GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

