

# Análisis del modelo de distribución de competencias en España, Alemania y USA, e identificación de oportunidades para la mejora del sistema español

## 1. Introducción

La crisis económica mundial que comenzó en el año 2007 ha tenido importantes repercusiones en los distintos sectores de actividad en todo el mundo, ya que ha provocado una drástica reducción del consumo, de las exportaciones o de las inversiones, lo que redundará directamente en la riqueza a nivel mundial y en la calidad de vida de los ciudadanos.

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y MBA en el Instituto de Empresa. Es el socio de Deloitte responsable a nivel nacional de la industria de Sector Público. Cuenta con más de 20 años de experiencia en el campo de la transformación y modernización del sector público. Ha desarrollado su carrera profesional colaborando con la administración central, autonómica y local en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas de transformación administrativa, modernización, innovación, estrategia territorial, competitividad económica y austeridad y reducción de costes. Además, ha liderado proyectos de gestión del cambio y mejora de los servicios públicos.

A todo ello, se han sumado, en especial en algunos países como España, los problemas relacionados con el empleo, que han hecho que se generalicen los contratos de corta duración y los contratos temporales o la precariedad laboral, si bien lo más preocupante es el despunte del paro en los últimos años, que ha provocado que familias enteras tengan a todos sus miembros sin empleo, en una situación que genera una fuerte inestabilidad social.

En este contexto, la actividad del sector público se ha situado en el foco del análisis de los economistas, periodistas, políticos y ciudadanos. Conceptos como la deuda de la Administración, el déficit público, la estabilidad presupuestaria, el techo de gasto o el tamaño del sector público son debatidos con frecuencia en muchos países de nuestro entorno y muy especialmente en España.

Así, la reducción de los ingresos en las distintas Administraciones Públicas españolas, los compromisos de gastos adquiridos, las dificultades para devolver la deuda pública o los problemas de liquidez y tesorería de las distintas Administraciones, hacen necesario replantearse el modelo de prestación de servicios en la actualidad, en aras de conseguir un Estado viable, competitivo y de calidad.

De este modo, surgen voces que reclaman la introducción de medidas innovadoras, como el copago sanitario o la colaboración público-privada para la prestación de los servicios públicos para la mejora de la eficiencia en la prestación de los mismos; la reducción

de Administraciones, mediante la fusión de Entidades Locales, y la creación de Consorcios para la gestión de servicios públicos; o la optimización de las estructuras públicas, mediante la reducción de fundaciones, sociedades o instituciones de derecho público, o a través de la reducción de empleos públicos.

Además de dichas áreas de actuación, existe un ámbito de trabajo muy relevante y de plena actualidad, que constituye una necesidad acuciante para nuestro país, y es el que hace referencia a la revisión de la distribución competencial entre los distintos niveles de la Administración, donde conviven la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, más de 8.000 Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, y Consejos Insulares en las islas.

Un panorama complejo que presenta notables ineficiencias y ámbitos de mejora, ya que existen actuaciones duplicadas o triplicadas entre los distintos niveles, habiéndose aceptado el desarrollo de competencias impropias, competencias delegadas, competencias adquiridas, o competencias no asumidas, entre otras; conceptos todos ellos que ponen de manifiesto la existencia de un modelo poco claro, que influye decisivamente sobre la realidad, sobre la eficiencia de la Administración y sobre el ciudadano y contribuyente, que debe financiar el mismo servicio por varias vías.

Por todo ello, en el presente artículo se tratan de identificar aquellos aspectos sustanciales de esta realidad, abordar las princi-

pales acciones a llevar a cabo para tratar de mejorar el modelo español, incrementar su eficiencia y reducir las duplicidades que existen en la actualidad.

El estudio permite realizar un primer acercamiento al modelo de organización del estado y de distribución competencial vigente en Alemania, que es el país europeo más relevante desde el punto de vista demográfico; Estados Unidos, considerado el país cuna de la democracia y origen de la organización constitucional; y España. Así, se analizan, además del nuestro, otros dos estados con una organización similar a la española, con una Administración Central y una serie de Länder o Estados con importantes competencias.

## 2.- Los modelos alemán y americano

### a) Alemania

La República Federal de Alemania está compuesta por un Gobierno Federal y dieciséis Estados Federales. El modelo de organización del estado es una república federal parlamentaria, regida desde 1949 por la Ley Fundamental (Grundgesetz<sup>1</sup>), que establece cuáles son los ámbitos de actuación del gobierno federal y cuáles los de los Estados Federales bajo los principios de un Estado democrático, federal y social de Derecho. La Ley Fundamental establece de forma expresa que las condiciones de vida en toda Alemania

1 <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

deben ser idénticas, de forma que otorga las mismas prerrogativas a todas las regiones.

En cuanto a su organización, el Gobierno Federal Alemán está compuesto por cinco órganos de gobierno: el Bundestag o Parlamento Federal y el Bundesrat o Consejo Federal, en cuyas manos está el poder legislativo; el poder ejecutivo reside en el Presidente de la República (Bundespräsident) y en el Canciller y sus ministros; mientras que el órgano de poder judicial es el Bundesverfassungsgericht que es el Tribunal Constitucional Federal.

De entre todos ellos, resulta especialmente relevante, en relación con la organización federal del Estado, el papel del Bundesrat, que es el órgano de representación territorial en el país (al modelo del Senado español). Éste permite a los Länder participar en la toma de decisiones legislativas y administrativas que les afectan junto con el Gobierno Federal, lo que constituye una de las principales características que diferencian al federalismo alemán de otros, ya que, cualquier decisión llevada a cabo por el Gobierno Federal que conlleve un coste adicional para los Länder o que reemplace alguna ley central deberá someterse a votación en el Bundesrat.

La relevancia del Bundesrat, muy superior a la del Senado en España se pone de manifiesto en el hecho de que para las leyes federales y para los cambios constitucionales, el Bundesrat tiene un poder de veto absoluto. Además, tiene un veto suspensivo para

todos los demás tipos de leyes; si bien, este veto suspensivo puede ser superado si la ley vuelve a lograr una mayoría en el Bundestag. Si una ley es vetada por dos tercios del Bundesrat, para superar el veto tiene que lograr también una mayoría de dos tercios en el Bundestag.

En el Bundesrat están representados los 16 Länder. El número de votos de cada Länder viene estipulado en la Ley Fundamental (Artículo 51), contando con entre 3 y 6 votos, atendiendo al número de habitantes de cada Länder. Estos representantes son elegidos por los gobiernos regionales, llegando a sumar un total de 69 votos o representantes. Lo más relevante es que, a diferencia del caso español, los representantes de cada Länder deben votar en bloque, independientemente de que sus miembros pertenezcan a distintos partidos, lo que hace que el órgano sea realmente de representación territorial.

Por otra parte, en relación con la distribución competencial, la Ley Fundamental regula la división de competencias entre el Gobierno Federal y los Estados Federales en los artículos 70 al 75, en los que se determinan las responsabilidades de cada uno. Como premisas básicas la Ley Fundamental establece que *“los Länder poseen el derecho de legislar en tanto la presente Ley Fundamental no lo confiera a la Federación”*, así como que *“en el ámbito de la legislación exclusiva de la Federación, los Länder tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello”*. Así, la norma suprema del ordenamiento

jurídico alemán blinda la capacidad de legislar de la Federación en las materias para ella reconocidas.

La Ley Fundamental reconoce en su artículo 73 una serie de materias cuya legislación corresponde en exclusiva a la Federación, como los asuntos exteriores, la nacionalidad, la libertad de circulación y de residencia, el tráfico aéreo y de ferrocarriles, entre otras. De igual modo, en los artículos 72 y 74 se recogen las materias sobre la denominada legislación concurrente de la Federación, que es aquella sobre la que *“los Länder tienen la facultad de legislar [... cuando] así lo requiera la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado”*. En este apartado, con el que se trata de garantizar la unidad de todos los ciudadanos ante la ley o la unidad de mercado en todo el territorio, se incluyen cuestiones tan amplias como el derecho civil o el derecho económico, que abarca la minería, industria, energía, etc. Finalmente, el artículo 75 incluye las materias sobre las que la Federación tiene el derecho a dictar disposiciones marco para la legislación de los Länder.

Sin embargo, lejos de constituir un catálogo cerrado de materias por cada una de las categorías, en los últimos años se han sucedido las polémicas en relación con la mayor o menor autonomía de los Länder, de modo que la centralización o descentralización de competencias ha estado en el centro del debate político en el país germano. Consecuencia de todo ello se produjo en el año 2006 una importante reforma de la Ley Fundamental, que trataba de dar res-

puesta a cuestiones tan similares a la realidad española como la existencia de duplicidad de competencias o la falta de claridad de responsabilidades que, junto al estancamiento de la economía y a las dificultades de financiación de los Estados Federales, provocó en Alemania una crisis estructural.

Así, el 1 de septiembre de 2006 entró en vigor la reforma del federalismo alemán, a partir de la cual se pretendía facilitar y mejorar los procesos de toma de decisiones y dotar de mayor claridad la asignación política de competencias y responsabilidades entre los distintos estamentos existentes en el sistema alemán. De esta manera, se redujeron las competencias del Estado Federal a favor de los Länder, produciéndose una reordenación de materias, principalmente en los ámbitos de función pública, medio ambiente y educación, en los que se ampliaron las competencias de los Länder.

Consecuencia de todo ello, el Gobierno central se encarga de la política exterior, defensa, justicia, empleo, asuntos sociales, sanidad e impuestos y tributos, entre otros; mientras que los Länder tienen competencias absolutas sobre tres materias como son la educación, la seguridad interna y la organización y administración de sus gobiernos locales.

#### b) Estados Unidos

Por su parte, los Estados Unidos de América constituyen una república federal constitucional y democrática, formada por 50



estados y un distrito federal. Se trata del país con la Constitución más antigua del mundo, que data originalmente del año 1787.

El artículo 4 de la Constitución Americana trata sobre los Estados, y en él se define la relación existente entre los estados, el gobierno federal y los ciudadanos. Teniendo en cuenta que la Constitución de los Estados Unidos se fundamenta en promover el bienestar general y asegurar la libertad y la justicia para todos sus ciudadanos, el citado artículo 4, en su sección segunda establece la igualdad de todos los americanos, con independencia de su estado de origen, al afirmar que *“los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los demás Estados”*.

Respecto a la distribución competencial, la Constitución de los Estados Unidos no determina una división por materias, al estilo de las normas alemana y española. En todo caso, en la segunda cláusula de la sección tercera del artículo IV de la Constitución, se enuncia la prevalencia estatal, ya que *“el Congreso tendrá facultad para disponer y formular todos los reglamentos y reglas necesarios con respecto al Territorio y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos”*.

En concreto, la Constitución de los Estados Unidos de América, no prevé una división específica de poderes entre el gobierno federal y los Estados Federales, ya que no proporciona criterios claros para la identificación de competencias entre los gobiernos nacional y de los Estados.

Únicamente se hace una distribución de competencias que se pueden clasificar en: poderes federales o *"Federal powers"*, reconocidos en el artículo I, sección 8, que recoge los poderes del gobierno federal a través del Congreso; poderes de los estados o *"States' powers"*, según la cual, en base a la Décima Enmienda<sup>2</sup> a la Constitución, los Estados pueden ejercer todos aquellos poderes que no estén atribuidos al gobierno federal; poderes concurrentes o *"Concurrent powers"*, que son aquellas áreas sobre las que la capacidad legislativa concurre en los gobiernos federal y de los Estados, con la salvedad ya mencionada de la prevalencia del gobierno federal, en base al artículo IV de la Constitución; y poderes prohibidos o *"Prohibited powers"*, que son aquellas materias sobre las que los distintos niveles tienen prohibida la regulación (en el caso del gobierno federal: modificar las fronteras estatales, suspender el derecho de habeas corpus o imponer pruebas religiosas a los trabajadores públicos, entre otras; y en el caso de los gobiernos de los Estados: regular con impuestos las importaciones o exportaciones, la acuñación de moneda o firmar tratados, entre otros).

En relación con la organización del Estado, es clara la influencia de la teoría de la división de poderes en Estados Unidos, ya que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial están diferenciados claramente en distintos órganos de gobierno. El poder legislativo es res-

2 Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos: *"Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, están reservados a los estados o al pueblo"*.

ponsabilidad de la denominada Cámara de Representantes y del Senado, en el que están representados todos los Estados con dos senadores, hasta completar el total de 100 senadores que componen la Cámara. Por su parte, el Presidente y los miembros del gabinete tienen la responsabilidad del poder ejecutivo; mientras que el poder judicial recae en la Corte Suprema y en los tribunales federales inferiores.

El funcionamiento del Senado se acerca más al modelo alemán, ya que su peso en la toma de decisiones es también superior al del Senado español (en el que prácticamente se reproducen las votaciones acaecidas en el Congreso de los Diputados), siendo clave su conformidad para la ratificación de Tratados Internacionales o para las designaciones de autoridades federales, entre otras.

Finalmente, respecto a la organización del Estado, a los ya citados 50 Estados que forman el primer nivel de descentralización administrativa, hay que añadir los 3.141 condados o unidades administrativas análogas, que van desde los 254 de Texas hasta los 3 de Delaware. El siguiente nivel en la organización de la Administración americana son los municipios, heterogéneo grupo que abarca distintos tipos de entidades (en total son cerca de 20.000 municipios en todo el país), que van desde los 38 residentes de Lazy Lake (Florida), hasta los cerca de 8 millones de personas de New York City.

Así, las prerrogativas de unos municipios a otros varían enormemente, del mismo modo que la división del poder entre los gobiernos de los Estados, los condados y los citados municipios, si bien, de forma general, estos últimos son responsables de aspectos como la planificación urbana, el desarrollo económico y el turismo del municipio, la policía local, la función pública de los trabajadores de la Administración local, etc.

### 3. El caso español

España, tal y como se define en nuestra Constitución Española, es un Estado social y democrático de Derecho, cuya organización territorial se determina en el Título VIII, en el que se reconoce, en el artículo 137 de la citada norma que *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”*, así como que *“todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

Consecuencia de todo ello es que el Estado se organiza en 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas, 52 provincias y más de 8.100 municipios, todos ellos gobernados por sus respectivos Gobiernos Autonómicos, Diputaciones Provinciales o Consejos Insulares y Ayuntamientos, que elevan la complejidad de la gobernanza en el país y que provocan, en ocasiones, la redundancia en las funciones desarrolladas, los gastos incurridos y las propuestas realizadas.

La consecuencia de esta estructura es la existencia de multitud de normas similares en diferentes lugares de la geografía española, repetición de estructuras de diferente nivel administrativo, y un entramado institucional de enormes dimensiones, con elevadísimos gastos de organización y gestión, con un sector público sobredimensionado y un número de trabajadores públicos muy superior al de otros países de nuestro entorno.

En relación con el reparto de competencias, el artículo 148 establece las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, en base a sus propios Estatutos de Autonomía, norma institucional básica de cada región, y de la normativa de desarrollo de los mismos.

Entre otras, algunas de las principales competencias autonómicas son la agricultura y ganadería de la región, la sanidad, la asistencia social o los museos y bibliotecas.

Por su parte, el artículo 149 recoge las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, entre las que se encuentran la regulación de la nacionalidad española, la política exterior, las relaciones internacionales, la defensa y las Fuerzas Armadas o la Administración de Justicia, aspectos clave para mantener la coherencia en todo el territorio, así como la homogeneidad en la prestación de determinados servicios.

A todo ello hay que sumar la existencia, en el ámbito estatal, de la Cámara Alta o Senado, órgano de representación territorial, lo que se manifiesta en su composición, en las funciones que tiene encomendadas y en elementos de su estructura. Así, por cada provincia se eligen cuatro senadores de forma directa (uno en las islas menores, dos en las ciudades autónomas y tres en el caso de las islas mayores: Gran Canaria, Mallorca y Tenerife), con independencia de la población de cada circunscripción, lo que pone de manifiesto la idéntica representatividad de cada provincia en el Senado. Para reforzar la representación en la Cámara de las Comunidades Autónomas más pobladas, éstas pueden designar un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, correspondiendo efectuar la designación a la Asamblea Legislativa de cada Comunidad Autónoma.

En la misma línea, las competencias del Senado hacen referencia a materias relacionadas con el desarrollo autonómico y la política regional o local. Sin embargo, la realidad pone de manifiesto cómo las posiciones se fijan, en la mayoría de los casos, por los grupos políticos, con independencia de la procedencia de los representantes, lo que reduce la representatividad territorial de la Cámara.

Para completar la distribución competencial, el citado artículo 149 de la Constitución Española, en su apartado 3 determina que *“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en*

*virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.*

Con posterioridad a la aprobación de la Constitución, el panorama legislativo español se fue completando con la aprobación de los citados Estatutos de Autonomía, a través de los que se llevó a cabo la denominada “primera descentralización”, ya que suponía dotar de capacidad legislativa y operativa a las Comunidades Autónomas, que pasaban a disfrutar de competencias en materias como la sanidad, el medio ambiente o el comercio.

En esta fase ya comenzaron a identificarse diferencias entre unas Comunidades Autónomas y otras, en base a sus derechos históricos o a sus propias especificidades lingüísticas, culturales o económicas, como es el caso del País Vasco, Cataluña, Galicia o Navarra, entre otras, de forma que su asunción competencial fue más amplia que en el resto de Comunidades Autónomas, lo que complicaba aún más el panorama en aquel momento (mediados de los años 80 del siglo XX).

Desde hace algunos años, estamos viviendo una segunda ola de aprobaciones estatutarias, que son aquellas que han surgido a raíz de la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año

2007, y que reconocen a las Comunidades Autónomas (como la Comunidad Valenciana o Andalucía, entre otras), una mayor autonomía en la gestión de sus propios asuntos, llegando al punto de posibilitar la creación de órganos jurisdiccionales u oficinas de representación de las regiones en el exterior del país.

En definitiva, se trata de un panorama complejo, caracterizado por multitud de entes en diferentes niveles administrativos, con unas Comunidades Autónomas que disfrutan de una notable autonomía, así como una absoluta independencia para la gestión de sus competencias, sin perjuicio de aquellas de competencia exclusiva del Estado, o de aquellas otras en las que el citado Estado determina el marco básico de actuación y las Comunidades Autónomas gestionan determinadas materias, como en el caso de la educación.

Una realidad que ha funcionado razonablemente bien desde la aprobación de la Constitución Española en el año 1978, pero que también presenta deficiencias y áreas de mejora, aspectos que pueden y deben ser modificados, en especial en un momento de crisis económica como el actual, propicio para acometer cambios relevantes.

A la hora de abordar modificaciones normativas es importante tener presente la cuestión de la duplicidad de competencias, que se produce de forma habitual en nuestro país. Así, las competencias en algunas materias, como cultura, deportes, comercio o turismo, entre otras, no están delimitadas claramente en la normativa vigen-



te, lo que provoca la confluencia de Administraciones de distinto nivel territorial (estatal, regional, provincial o municipal) en su prestación, en un signo claro de ineficiencia, ya que se duplica el gasto desde distintas vías para la prestación de un mismo servicio.

Hasta aquí, la presentación del modelo competencial y organizativo de la estructura territorial española desde el punto de vista teórico, que ha de ser completado con el análisis de la realidad en el reparto y ejercicio de competencias en las distintas Administraciones Públicas españolas.

En España, la realidad del modelo de distribución de competencias es compleja y depende en gran medida de cada caso concreto, por lo que es difícil hacer consideraciones generales aplicables a todos los territorios y a todas las políticas públicas en la misma medida.

En principio, los conflictos competenciales que se producen entre el Estado y las Comunidades Autónomas, más allá de cuestiones políticas, son menores, porque la Constitución española determina de forma bastante aproximada la distribución competencial, que se ve completada con los Estatutos de Autonomía y las sentencias del Tribunal Supremo, que han venido a resolver ciertos conflictos sobre cuestiones concretas.

Sin embargo, la concurrencia de Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Entidades Locales, etc. provoca que en

España se produzcan frecuentes casos de competencias duplicadas, que hace que distintas Administraciones Públicas presten el mismo servicio: la organización de eventos culturales o deportivos, el apoyo a la inmigración, la ayuda a los ciudadanos en el exterior, o el caso de la promoción turística, son casos claros en los que confluyen las actuaciones de las Administraciones autonómica, provincial y local.

Por ejemplo, en materia turística, es habitual ver stands de Comunidades Autónomas, provincias y Entidades Locales en una misma feria de promoción, así como la publicación de estrategias diferentes sobre el mismo territorio, o la definición de marcas distintas para identificar lugares con idéntico nombre (caso de la mayoría de las provincias y sus capitales en España). En definitiva, duplicidad de gastos para similares actuaciones.

Otro caso claro es el de la cultura, ámbito en el que actúan las distintas Administraciones Públicas. Así, existe un Ministerio de Cultura, 17 Consejerías de Cultura, 52 Diputados de Cultura en las Diputaciones Provinciales, y miles de Concejales de Cultura en la mayoría de los Ayuntamientos del país. Asimismo, tampoco es muy clara la distribución de actuaciones entre cada uno de ellos, lo que provoca que, en la realidad, cualquiera de ellas pueda organizar un concierto, promocionar la cultura de base o impulsar la creación de una orquesta en su territorio. De nuevo, similares actuaciones y duplicidad de gastos.

El ejemplo contrario podría ser el de la educación, en el que, en términos generales, las competencias están claramente delimitadas en la normativa sectorial. Así, el Estado regula el currículum educativo, las Comunidades Autónomas gestionan la educación obligatoria, mientras que las Entidades Locales son responsables del mantenimiento de los centros escolares, además de las actividades extraescolares.

A ello se añade que, en otras materias, como la sanidad o la seguridad, si bien las competencias están adecuadamente definidas, las Administraciones Locales, más cercanas al ciudadano, acometen actuaciones para las que no tienen competencias con la finalidad de mejorar el bienestar de los vecinos, lo que, sin embargo, provoca la imposibilidad de conseguir sinergias, economías de escala, etc., por lo que la colaboración y cooperación entre Administraciones se presenta como una necesidad para los próximos años.

Además, esta realidad se ve acentuada en los distintos territorios por la proliferación de entes públicos, consorcios, fundaciones, empresas públicas y entes compartidos, creados por las Administraciones Públicas españolas, que provocan duplicidades en la gestión de competencias. Así, en ocasiones, por ejemplo, la organización de eventos deportivos en un municipio recae sobre la Consejería de Deportes de la Comunidad Autónoma, la Concejalía del Ayuntamiento con competencias en la materia, un Patronato

Provincial de Deporte impulsado desde la Diputación Provincial y una Fundación Municipal de Deporte, lo que supone un sobrecoste importante para el contribuyente y una clara falta de eficiencia en la prestación del servicio público.

Esta situación se repite con frecuencia en España, donde en los últimos años se han multiplicado la creación de este tipo de entidades. Así, por citar sólo algunos casos, en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares existen más de 160 sociedades públicas<sup>3</sup>; que ascienden a más de 180 en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid; más de 400 en el caso de Cataluña; o más de 500 en el de Andalucía, el caso más claro de todas las regiones españolas; con lo que la gestión duplicada de las idénticas competencias se produce con frecuencia en las diferentes provincias españolas.

#### 4. Conclusiones

La situación política, económica y social de España exige la puesta en marcha de medidas que permitan a nuestro país recuperar la senda del crecimiento, del liderazgo y de la confianza, para así poder volver a generar empleo, ser competitivos y referente para los países de nuestro entorno y para los de América Latina.

<sup>3</sup> Diario de Mallorca:

<http://www.diariodemallorca.es/elementosWeb/gestionCajas/DMA/File/sociedadesgovern5.pdf>

En este contexto, es importante identificar aquellos aspectos que lastran la percepción de España en el mundo, así como aquellas cuestiones que provocan la desafección entre ciudadanía y clase política, entre las que la labor de las Administraciones Públicas es un motivo central.

En este sentido, parece claro que la necesidad de una Administración Pública más eficiente en España es un aspecto especialmente preocupante, debido a que el elevado porcentaje de personal al servicio de las Administraciones Públicas, la proliferación de entidades asociadas a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos, o la concurrencia de las mismas competencias en distintos organismos provocan gastos innecesarios, superfluos o duplicados, lo que repercute directamente sobre la ciudadanía.

En este entramado, resultan especialmente relevantes, por la importancia que ya en el proceso de redacción de nuestra Constitución se les dio, por su capacidad presupuestaria y por su papel político, las Comunidades Autónomas, verdaderos gestores de muchas de las principales competencias en un Estado Social y Democrático de Derecho como el español, entre las que se encuentran la sanidad, la educación o los servicios sociales (que abarcan en torno al 70% de los presupuestos autonómicos).

Sus competencias quedaron definidas en la Constitución Española de 1978, en la que se establecieron aquellas materias

sobre las que el Estado tenía competencia exclusiva y aquellas que podrían ser asumidas por las Comunidades Autónomas. El proceso descentralizador, articulado a través de las aprobaciones estatutarias (comprendidas en los años 80 del siglo XX, y en una segunda oleada, en la primera década del siglo XXI), ha provocado algunos conflictos, así como realidades diferentes en distintas Comunidades Autónomas.

Se trata de un proceso similar al que sufrió Alemania hace algunos años, que desembocó finalmente en una reforma de la Ley Fundamental, la más importante desde su aprobación en 1949, relativa a los artículos referidos a las competencias asignadas a la Federación y a los diferentes Estados Federales. Se trataba de incorporar a la norma básica del ordenamiento jurídico muchas prescripciones de los Tribunales alemanes, importante doctrina sobre la materia y, sobre todo, evitar el colapso de un Estado en el que las disputas jurídicas sobre aspectos no suficientemente clarificados eran una constante.

Quizás sea una buena enseñanza para el modelo español, que ha sufrido importantes desencuentros en los últimos años, en los que algunas competencias aún no están suficientemente clarificadas, y en las que las atribuciones entre Comunidades Autónomas no son siempre idénticas.

A ello hay que sumar los conflictos competenciales existentes entre las Administraciones autonómica, provincial y local, que

generan en muchas materias y políticas públicas una duplicidad en la gestión, en el gasto y en el personal. Es aquí donde la definición normativa es menos clara, lo que genera en ocasiones la concurrencia de actuaciones entre Administraciones.

Esta situación, que se repite en materias como el turismo, el deporte o la cultura, entre otras, supone un coste importante para la eficiencia y la productividad de nuestras Administraciones, por lo que es importante clarificar en detalle las responsabilidades de cada Administración, así como el modo de financiación de las mismas, para evitar situaciones complejas como las que se producen en la actualidad.

De ello se desprende la necesidad de delimitar las competencias de las distintas Administraciones Públicas en el país, estableciendo las responsabilidades de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, para así eliminar las duplicidades existentes, reducir los costes asociados a la gestión que se producen en la actualidad, y aumentar la eficiencia de la gestión pública.

Otro aspecto a tener en cuenta en el futuro de España hace referencia al número de municipios y al gasto que su mantenimiento supone para las arcas públicas y para el bolsillo de los contribuyentes. En la actualidad nuestro país cuenta con 8.112 municipios, lo que supone un ratio de un municipio por cada 5.000 habitantes aproximadamente. Ello choca con los datos de USA, donde hay

cerca de 20.000 municipios para una población superior a los 300 millones de habitantes, lo que supone un ratio de un municipio por cada 15.000 habitantes, tres veces menos que en España; o con el caso de Alemania, en el que existen cerca de 8.500 municipios en un país de 82 millones de habitantes, lo que supone un ratio de un municipio por casi 10.000 habitantes, la mitad que en España.

Así, la reducción de municipios o la necesidad de acometer una profunda reflexión sobre las instituciones locales y provinciales debe ser una cuestión ineludible para el futuro. E irá en la línea de otros países de nuestro entorno<sup>4</sup>, como Gran Bretaña, donde se pasó de unas 1.500 corporaciones locales a 400; Alemania donde se redujeron de 25.000 a 8.400; Bélgica de 2.359 a 596; o Grecia, de 5.300 a poco más de 1.000.

Otro aspecto a valorar que pone de manifiesto la necesidad de acometer reformas en nuestro sistema, en relación con el papel de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, hace referencia a la Cámara Alta de nuestro ordenamiento, el Senado, la cámara de representación territorial por antonomasia. Una institución que nació para ser la voz de las regiones, el lugar en el que las Comunidades Autónomas pudieran expresar sus inquietudes y plantear sus reivindicaciones, y que, sin embargo, en la realidad es

4 <http://www.libertaddigital.com/economia/fusionar-el-90-de-los-municipios-supondria-un-ahorro-de-16000-millones-1276403764/>



una segunda Cámara, en la que prácticamente se repiten las votaciones del Congreso y en la que el factor territorial tiene una importancia prácticamente insignificante.

Para abordar dicha reforma, que vuelva a proporcionar una función real al Senado, es importante analizar los modelos americano y alemán, en los que el Senado es un órgano de gran importancia, en los que sus miembros son realmente representantes de los territorios por los que son elegidos, más allá del partido político o coalición a la que pertenezcan. Además, la posibilidad de vetar las decisiones del Congreso también significaría un importante espaldarazo a una Cámara que, en la actualidad, tiene una importancia menor en nuestro entramado institucional.

Se trata de cambios que, unidos a la racionalización del sector público, la reducción de trabajadores públicos, las remuneraciones por objetivos, el incremento de la eficiencia del sector, o la optimización del gasto, deben favorecer la recuperación económica española, la vuelta de España al crecimiento y el incremento de su competitividad y productividad, factores clave para afrontar el futuro con garantías.

## Bibliografía

### a) Documentación

- La Reforma del Federalismo Alemán. Cambios en el reparto material de competencias entre la federación y los Länder. María Ángeles Martín Vida. Asistente científica de la Universidad Johan Wolfgang Goethe, Frankfurt am Main (Alemania).
- German Federalism – An outdated relict?. Christian Hillgruber. Profesor de Derecho público en la Rheinische Wilhelms-Universität Bonn (Alemania).
- Attribution of Powers and Dispute Resolution in Selected Federal Systems. Wilhelm Lehmann (European Parliament. Directorate-General for Research).
- 2010 Election State Issues Briefing Guide. Deloitte USA 2010.

### b) Páginas web

Senado de España: [www.senado.es](http://www.senado.es)

Páginas oficiales gobierno USA: [www.natat.org/](http://www.natat.org/)

[www.census.gov/prod/2005pubs/gc021x2.pdf](http://www.census.gov/prod/2005pubs/gc021x2.pdf)

[www.archives.gov/espanol/constitucion.html](http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html)

Senado: [www.senate.gov](http://www.senate.gov)

Cámara de representantes: [www.house.gov](http://www.house.gov)

Presidente y gabinete: [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)

Corte Suprema y tribunales federales inferiores:

[www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov)

Páginas oficiales gobierno alemán:

<http://www.deutschland.de/en/state/districts-cities-and-communities.html>

[http://www.bund.de/EN/Administration/The%20Municipalities/Municipalities\\_node.html](http://www.bund.de/EN/Administration/The%20Municipalities/Municipalities_node.html)

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/Regionales/Regionales.psml>

[www.bund.de](http://www.bund.de)

Bundesrat: [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)

Bundestag: [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

Otras:

[http://www.scottishaffairs.org/backiss/pdfs/sa19/sa19\\_Jeffery.pdf](http://www.scottishaffairs.org/backiss/pdfs/sa19/sa19_Jeffery.pdf)

[http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol08No01/PDF\\_Vol\\_08\\_No\\_01\\_111-132\\_Developments\\_Gunlicks](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol08No01/PDF_Vol_08_No_01_111-132_Developments_Gunlicks)

[http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35687/1/HalaskovaM\\_AdministrativeTerritorial\\_SP\\_FES\\_2009.pdf](http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35687/1/HalaskovaM_AdministrativeTerritorial_SP_FES_2009.pdf)

[http://www.qog.pol.gu.se/eu\\_project\\_2010/Final%20report%20-%20parts%201-3.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/eu_project_2010/Final%20report%20-%20parts%201-3.pdf)

Diarios nacionales:

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

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

[www.libertaddigital.com](http://www.libertaddigital.com)

[www.mallorcadiario.com](http://www.mallorcadiario.com)