
Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales

Francisco VELASCO CABALLERO

Director del Instituto de Derecho Local

Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

La crisis económica está llamando la atención sobre un posible exceso de gasto público derivado de que dos o más Administraciones públicas realicen las mismas o similares tareas. En este estudio se analiza esa realidad, se busca una explicación y se proponen posibles vías de solución. Primeramente se diferencian las llamadas «duplicidades» de otras realidades próximas: actividades «impropias» y «gastos no obligatorios» locales. A continuación se identifican las duplicidades fundamentalmente en los ámbitos propios del Estado social (educación, cultura, servicios sociales, salud, etc.) y en la promoción económica. La explicación de las duplicidades se concreta en que las distintas Administraciones públicas tienden a realizar las actividades de mayor relevancia política, siempre que cuenten con capacidad de gasto suficiente y no haya límites competenciales que lo eviten. En Derecho español no sólo no hay límites competenciales que eviten las duplicidades entre Comunidades Autónomas y entidades locales sino que estructuralmente se acepta el resultado duplicativo. Las posibles soluciones a las duplicidades son de tres tipos: simplificación unilateral (por simple reducción del gasto o mediante medidas autonómicas de coordinación); simplificación convencional (mediante acuerdo entre la Comunidad Autónoma y cada concreta entidad local); y mediante modificaciones normativas que incluyan «reservas» funcionales o traslados competenciales.

Palabras clave: competencias administrativas; gasto público; gobiernos locales.

ABSTRACT

The economic crisis is drawing attention to possible excesses of public spending due to different public administrations carrying out similar tasks. This study aims to both analyze and explain this fact, as well as offering up some possible solutions. Firstly, an attempt is made to distinguish between the so-called «duplications» and other related categories

such as «improper activities» and «non-compulsory expenditure» of local governments. The duplications are mainly found in areas related to the Welfare State (education, culture, social services, health, etc.) and economic growth. The explanation of the duplication is three folded: the various public administrations tend to perform activities containing the highest political value providing they have sufficient spending capacity and there are no jurisdictional limitations to prevent them. Under Spanish law there are little jurisdictional limitations to hinder duplication between regions and local administrations so that the duplicative result is structurally accepted. There are three types of possible solutions to the duplication issue: unilateral simplification (by reducing public spending or adopting regional coordinative measures), conventional simplification (by agreement between regional and local authorities) and by regulatory modifications that include «functional reservations» or jurisdictional transfers.

Keywords: local and regional jurisdictions; public spending; local governments.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO.—II. PRECISIONES CONCEPTUALES:

1. Duplicidades. 2. Actividades impropias. 3. Gasto no obligatorio.—III. IDENTIFICACIÓN DE Duplicidades: 1. Bienestar social. 2. Educación. 3. Cultura. 4. Urbanismo y vivienda. 5. Salud. 6. Consumo. 7. Deporte. 8. Promoción económica. 9. Empleo.—IV. VALORACIÓN DE LAS Duplicidades IDENTIFICADAS.—V. EXPLICACIONES: 1. Opción política, capacidad de gasto y competencia suficiente. 2. Falta de límites competenciales a la duplicidad.—VI. SOLUCIONES: 1. Simplificación unilateral. 2. Simplificación convencional o concertada: 2.1. *Convenios de delimitación de tareas*. 2.2. *Convenios de traspaso de medios*. 3. Simplificación normativa: 3.1. «Reservas» autonómicas. 3.2. *Reservas y transferenciales locales*.—VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO¹

1. A lo largo de 2011 y 2012 se viene hablando, reiteradamente, de supuestas duplicidades funcionales entre las distintas Administraciones públicas². Este debate contemporáneo es continuación de otro anterior, iniciado en 2010, sobre el exceso de gasto administrativo en España. En el primer debate se propusieron dos cosas: la necesidad de *reducir el gasto* de las Comunidades Autónomas y la oportunidad de *reducir el número* total de Administraciones públicas (en especial, suprimiendo las diputaciones provinciales). Hasta ahora la reducción administrativa se ha plasmado, fundamentalmente, en la eliminación de organismos y sociedades mercantiles públicos (de las Comunidades

¹ Abreviaturas utilizadas: CAM: Comunidad Autónoma de Madrid; CE: Constitución española; FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; TRRL: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local.

² En los medios de comunicación, por ejemplo, diario *El País*, sección Madrid, de 16 de noviembre de 2011 (p. 1), y de 24 de enero de 2012 (p. 1).

Autónomas y de las entidades locales)³. Con este proceso aún en marcha, y con el debate sobre las diputaciones provinciales todavía incierto, se plantea ahora también la posible existencia de *tareas duplicadas* entre las Administraciones autonómicas y las Administraciones locales. Esta nueva línea de actuación ya cuenta con algunos estudios y actividades parlamentarias preparatorias en el País Vasco⁴, la Comunidad de Madrid⁵ y el Ayuntamiento de Madrid⁶.

2. Lo primero que hay que destacar, en el debate sobre las duplicidades funcionales, es que se plantea en un *contexto de crisis económica* y de consolidación presupuestaria. Y este contexto inevitablemente condiciona el análisis jurídico. La afirmación de hipotéticas duplicidades funcionales no es el resultado de un debate objetivo y abstracto sobre las tareas que llevan a cabo las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Tampoco estamos ante una reconsideración global del sistema competencial resultante de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Estamos ante la exploración de una vía —entre otras— para reducir el estado de gastos de los presupuestos autonómicos y locales. Esta *perspectiva exclusivamente presupuestaria* lleva a la conclusión implícita de que hay una disfunción competencial allí donde dos Administraciones realizan labores similares o idénticas. Desde esta perspectiva, duplicidad es sinónimo de disfunción. Esta conclusión puede tener sentido desde la perspectiva de la reducción del gasto público, pero no es un enunciado correcto en términos generales. Es frecuente, en Derecho público, que una misma competencia se atribuya de forma concurrente o complementaria a dos o más Administraciones públicas. Así, la Unión Europea ostenta algunas competencias materialmente coincidentes con las de los Estados miembros. Unas veces esas competencias se denominan «compartidas» y su articulación práctica se lleva a cabo a través de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: TFUE). Otras veces las competencias

³ *Vid.* E. MONTOYA, «Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplicable hora de la racionalización», *VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Tarragona, 2012. En internet: <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-250-Ponencia-de-la-Profra-Encarnacion-Montoya.aspx>.

⁴ *Vid.* el «Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones públicas vascas». Este informe es el resultado de la enmienda de transacción 09/11/03/00/0070, acordada por el Parlamento Vasco en sesión plenaria de 3 de febrero de 2011. Se puede consultar el texto completo del informe en la web del IDLUAM: http://www.idluam.es/images/stories/Sentencias_Noticias/Estudio%20duplicidades%202011.pdf.

Posteriormente, y a partir de este informe, en el Parlamento Vasco se ha creado la «Comisión de estudio sobre duplicidades e ineficiencias existentes en el entramado institucional vasco». Sus trabajos, en: http://www.parlamento.euskadi.net/ultimos/c_ultimos_com_20.html.

⁵ El 26 de julio de 2011 inició su andadura, en el seno de la Asamblea de Madrid, la «Comisión de estudios sobre competencias duplicadas entre ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos», *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, IX Legislatura, núm. 24, de 26 de julio de 2011. Las actas de las comparecencias, en: http://www.idluam.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4108:cam-actas-de-comparecencia-en-la-asamblea-260711&catid=390:materiales.

⁶ *Vid.* el estudio de C. PRIETO ROMERO, director de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid: *Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la Comunidad de Madrid*. Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública. El texto completo de este estudio se reproduce en este mismo *Anuario*.

de la Unión Europea se denominan «complementarias» (respecto de las de los Estados) y autorizan una actividad paralela o simétrica de la Unión, respecto de las actuaciones estatales (art. 6 TFUE). También en la articulación de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas se conocen algunas competencias propiamente «concurrentes», como la de cultura conforme al art. 149.2 CE. En este caso «concurrente» significa que sobre esa materia pueden actuar en paralelo —incluso para los mismos fines— tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. Con estos simples ejemplos se trata de destacar que las llamadas «duplicidades funcionales» no son necesariamente una disfunción competencial. Antes bien, en ciertas materias los Tratados europeos, la Constitución o los Estatutos de Autonomía consideran positivamente que dos entidades públicas actúen en paralelo, o en un mismo sector material. Tenemos, entonces, que la «duplicidad funcional» no es necesariamente el resultado de una disfunción competencial.

3. Como ya se ha anunciado, las duplicidades funcionales no son una característica propia de las Administraciones públicas españolas. Mirando a *otros países europeos* claramente se observa cómo las duplicidades funcionales son un fenómeno normal en la distribución de poder entre regiones y entidades locales en otros Estados. En Francia son fácilmente identificables los solapamientos funcionales entre las regiones, los departamentos, los municipios e incluso las «comunidades de municipios». El simple hecho de que los departamentos y regiones tengan competencias de «desarrollo económico» del territorio ya anuncia la realidad de las duplicidades funcionales. Junto a ello, la existencia de una cláusula competencial universal tanto para los municipios como para las regiones y los departamentos (si bien muy sometidas a las leyes) anuncia el posible solapamiento funcional de los municipios respecto de las regiones y departamentos⁷. Es cierto que la reforma constitucional francesa de 2003 ya hizo un intento de evitar las posibles duplicidades, imponiendo que la atribución de competencias a las «colectividades territoriales» se realizara «por bloques completos». Pero la realidad muestra cómo las concurrencias y solapamientos son numerosos, casi inevitables, allí donde varias Administraciones disponen de recursos económicos propios y competencias genéricas o amplias⁸. La organización territorial en Alemania también permite hablar de duplicidades funcionales. Téngase en cuenta que los municipios cuentan allí con una cláusula universal de competencias (art. 28.II de la Constitución federal), lo que les permite —salvo ley expresa en contrario— actuar en sectores de la realidad coincidentes con los del *Land* o el *Kreis* (comarca). Podemos afirmar, en general, que habrá duplicidades funcionales allí donde los municipios cuentan con una competencia material universal. Pues entonces el verdadero límite a su actuación no está en la competencia sino en su capacidad real de gasto. Y bien, visto que las duplicidades funcionales son un fenómeno relativamente normal en otros países, no se encuentra en estos países un debate como el abierto recientemente en España. Una razón puede ser que en estos países la consolidación presupuestaria no es

⁷ B. PERRIN, «Réforme des collectivités locales: le souhaitable et le possible», en *Revue administrative*, núm. 367 (2009), pp. 60 y ss. (p. 64).

⁸ G. MARCOU, «La réforme en cours des collectivités territoriales: quelles logiques?», en *Cahiers français*, núm. 362 (2011), pp. 30-35 (p. 34).

tan imperiosa como en España; otra posible explicación está en la consideración de que la duplicidad no implica normalmente disfunción, sino complementariedad entre varias Administraciones públicas.

4. En el actual debate político español no sólo se valora negativamente la simple existencia de duplicidades funcionales. Se considera frecuentemente, además, que son las Administraciones locales (provincias y, sobre todo, municipios) las *responsables de las duplicidades*. La acusación central sería que en épocas de bonanza económica los municipios habrían asumido muchas funciones que no son verdaderamente propias de los municipios, causando así la duplicidad funcional que luego, en tiempos de crisis económica, se habría mostrado como una desviación insoportable⁹. No se puede negar que con los recursos financieros disponibles en la última década (hasta 2007) los ayuntamientos y las diputaciones provinciales han aumentado su *capacidad de gasto* y con ello sus actividades reales. Sobre todo, como luego se verá, en ámbitos prestacionales (educación infantil, atención a personas mayores y dependientes, integración de inmigrantes, atención social). Pero sobre esta realidad, incuestionable, hay que hacer también varias precisiones. La primera es que, como se explicará en detalle más adelante (*infra* § 38), esa expansión funcional local se ha hecho casi siempre *dentro de las competencias locales*. La segunda precisión es que las Comunidades Autónomas han sido impulsoras de la expansión funcional municipal. Con frecuencia, *las Comunidades Autónomas han subvencionado programas o proyectos municipales* en ámbitos donde ya actuaba la propia Comunidad Autónoma. Valga el ejemplo de las escuelas infantiles (0 a 3 años) en la Comunidad de Madrid. Siendo la educación infantil una competencia inequívocamente autonómica, la Comunidad de Madrid ha suscrito numerosos convenios para la financiación (entre el 39 y el 48 por 100 del coste total) de escuelas infantiles creadas y gestionadas por ayuntamientos¹⁰. Las Comunidades Autónomas han encontrado en la financiación condicionada a los ayuntamientos una forma de ejecución indirecta de las propias competencias. En estos casos, no es que los ayuntamientos dupliquen prestaciones autonómicas sino que las Comunidades Autónomas optaban por no cubrir directamente el nivel de prestaciones demandadas por los ciudadanos y servirse de la financiación condicionada como forma de que los ayuntamientos complementaran la —insuficiente— actuación autonómica.

5. Con una u otra orientación y fines, lo cierto es que el debate político ha fijado su atención en las duplicidades funcionales. Para que este debate político sea fructífero

⁹ Esta imputación de responsabilidad a los ayuntamientos se encuentra en la intervención inaugural del vicepresidente de la Comunidad de Madrid, D. Ignacio González, en la «Comisión de Estudios sobre duplicidades de los ayuntamientos y la Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos», *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, IX Legislatura, núm. 24, de 26 de julio de 2011, pp. 424-434.

¹⁰ Los datos, en la comparecencia de la viceconsejera de Educación de la Comunidad de Madrid, Sra. De libes Liniers, en la «Comisión de Estudios sobre duplicidades de los ayuntamientos y la Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos», *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, IX Legislatura, núm. 36, de 3 de octubre de 2011, p. 1039.

es necesario que desde el Derecho administrativo se hagan algunas precisiones. Esto es lo que se pretende en este estudio. Intentaré, en primer lugar, aclarar qué son y dónde están las duplicidades funcionales. Esto requiere precisar si las llamadas «duplicidades funcionales» son algo distinto —o no— de las llamadas «funciones impropias», de los «gastos no obligatorios» e incluso de las «tareas concurrentes» (II). En segundo lugar, una vez aclarado el concepto de «duplicidad», se expondrán analíticamente (III) qué actividades locales están propiamente duplicadas con las de las Comunidades Autónomas. Luego se valorarán esos datos (IV) y se ensayarán una explicación de por qué se ha llegado a situaciones de duplicidad (V). Por último se hará una propuesta concreta para la posible eliminación de algunas de las duplicidades funcionales (VI).

II. PRECISIONES CONCEPTUALES

6. En el debate político-administrativo, y siempre con la perspectiva de la consolidación presupuestaria, se hace referencia simultánea y a veces indistinta a varias realidades. En lo que sigue voy a tratar de diferenciar las duplicidades funcionales de las llamadas actividades «improperias» y de los «gastos no obligatorios».

1. Duplicidades

7. El concepto de duplicidades no es actual, por mucho que ahora esté en el centro del debate político. Hacia 1992 se empezó a hablar de duplicidades en el contexto de la necesaria redefinición de la *Administración periférica del Estado*, en relación con las Administraciones autonómicas y, en menor medida, con las diputaciones provinciales¹¹. La exposición de motivos de la Ley 7/1997 (LOFAGE) se refiere expresamente a las duplicidades en relación con la Administración periférica del Estado. En ese contexto las duplicidades se consideraban como disfunciones en el sistema de distribución de competencias; y la solución pasaba por la asunción de un sistema inspirado en el llamado «federalismo de ejecución»: las políticas del Estado habrían de ejecutarse a través de la *Administración autonómica*, que actuaría como Administración única para el conjunto del Estado. Aquel debate sobre las duplicidades funcionales, y sobre la Administración única como vía de corrección, ha perdido vigor. En parte por el alto nivel de competencias administrativas efectivamente traspasadas a las Comunidades Autónomas (y el progresivo vaciamiento funcional de la Administración periférica del Estado). Y en parte por la aceptación de una realidad: el Estado necesita de Administración propia para que su actuación sea reconocible por los ciudadanos y, por tanto, gozar de legitimidad social. Así que hoy el debate sobre las duplicidades funcionales ha cambiado de coordena-

¹¹ R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La Administración única en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, pp. 16, 33, 66, 97.

das, a saber: en primer lugar, lo que se discute hoy no es tanto la consecución de la tópica «Administración única» como la *redistribución de tareas* entre las distintas Administraciones públicas. En segundo lugar, la respuesta a las duplicidades ya no es sólo la descentralización (a favor de las Administraciones autonómicas) sino, en ocasiones, también la recentralización, a favor de la *Administración estatal*¹². Y, por último, en esta ocasión el debate sobre las duplicidades no considera sólo las actividades de las Administraciones estatal y autonómicas sino también, al mismo nivel de importancia, los solapamientos funcionales entre Comunidades Autónomas y entidades locales.

8. Ya hemos dicho que en este estudio nos centramos en las supuestas duplicidades funcionales entre las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales. Ahora bien, desde el debate anterior, el originado en 1992, la idea abstracta de duplicidad funcional incluye siempre una connotación negativa: *defecto en la distribución de competencias* entre organizaciones públicas. Luego veremos que esta aproximación no siempre es correcta (*infra* § 36). Pero lo que sí podemos extraer de aquel primer debate administrativo es la sustancia empírica de las duplicidades, aún válida hoy. Podemos describir como duplicidades funcionales aquellas situaciones reales en las que dos o más Administraciones desarrollan *actividades idénticas o muy similares* —y en todo caso legítimas— sobre un mismo territorio o para unos mismos posibles destinatarios. Para la misma realidad también podríamos hablar sin dificultad de actividades concurrentes¹³. Pensemos, como primer ejemplo, en las actividades de desarrollo económico territorial, que incumben tanto a la Administración estatal como a las Administraciones autonómicas, a las provincias e islas y a los municipios. Pongo el acento en el *carácter fáctico* y no jurídico de las duplicidades. Lo central es la identificación de dónde dos o más Administraciones hacen lo mismo —o muy parecido—. Cuestión distinta, propia de un análisis jurídico posterior, es cuándo detrás de las duplicidades hay una infracción del orden competencial (esto es, una Administración realiza una actividad sin título competencial que la ampare) o si la duplicidad es un resultado directamente querido por el ordenamiento jurídico. Luego veremos que ese es precisamente el caso de las llamadas «competencias complementarias» (*infra* § 38). En este momento inicial no procede profundizar más en el análisis de las duplicidades. Basta con esta primera caracterización empírica para poder distinguir las duplicidades respecto de las llamadas «actividades impropias» y respecto del «gasto municipal no obligatorio».

¹² *Vid.* el notable documento programático de Unión, Progreso y Democracia (UPyD), «El coste del Estado Autonómico I» (2011). En internet: http://www.upyd.es/fckupload/file/Aragon/informes/El_costo_de_las_autonomias.pdf. Consultado por última vez el 20 de diciembre de 2011.

¹³ En el *Informe vasco* (cit.) se opone duplicidades a concurrencias, sobre la premisa de que la duplicidad se produce cuando una entidad pública actúa «sin amparo competencial expreso derivado de normativa básica o sectorial» (p. 11). En ese estudio duplicidad es, en realidad, una actividad ilegal (realizada sin competencia) y frente a ella la «conurrencia» sería la actuación con competencia suficiente de dos Administraciones públicas sobre un mismo objeto. Próxima a esta categorización (aunque sin negar la legalidad competencial de las actividades duplicadas) es la que distingue entre las «duplicidades» como fenómeno de solapamiento negativo o ineficiente y «conurrencias» como fenómeno de duplicidad positiva o deseable (así, C. PRIETO, *Las competencias municipales...*, cit., p. 18).