

# DUPLICIDADES

## ENTRE ENTIDADES LOCALES Y ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

PAG. 2

## ENTRE ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

PAG. 28

## PRINCIPALES INFORMES ELABORADOS

PAG. 42

15/11/2012

# DUPLICIDADES ENTRE ENTIDADES LOCALES Y ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

## Duplicidades competenciales

---

Cualquier análisis evidencia que la superposición de distintos niveles administrativos autónomos en España ha supuesto en muchas más ocasiones de las precisas, una concurrencia ineficaz e ineficiente de competencias que además de su coste económico, ha contribuido a la opacidad y falta de transparencia de las responsabilidades que incumben a cada uno de aquellos niveles. Esto no es nuevo. Ya en 1994, Miguel Sánchez Morón advertía que “las múltiples Administraciones coexistentes, viejas y nuevas, han tendido a desarrollarse (o a mantenerse) con independencia de las demás, a extender el ámbito de sus competencias (o a preservarlas) hasta donde fuera jurídica (y económicamente) posible (en la interpretación más favorable a cada una), a “ocupar el campo” incluso en perfecta concurrencia con sus “competidoras”. Como consecuencia de todo ello se ha creado “una impresión bastante generalizada de que hay en nuestro país demasiadas Administraciones; de que la complejidad administrativa que ha traído consigo la puesta en marcha del sistema de autonomías es excesiva: de que hay demasiados funcionarios; de que ciertas actividades y servicios públicos se prestan al mismo tiempo por distintas Administrativas, con lo que se duplican esfuerzos y gastos innecesariamente; de que muchas otras actividades públicas carecen de la imprescindible coordinación, por lo que con alguna frecuencia unas Administraciones obstaculizan o paralizan la acción de otras”<sup>1</sup>.

Pues bien, esta situación resulta especialmente cuestionable en el actual escenario económico o presupuestario y obliga a las Administraciones a evitar la concurrencia

---

<sup>1</sup> “Racionalización Administrativa y organización territorial”, REDC nº 40, 1994

competencial de materias y funciones en el mismo territorio, preferentemente mediante el acotamiento de las competencias y responsabilidades de cada nivel administrativo. En este sentido, la racionalidad de la distribución competencial puede suponer la integración de algunas competencias en el ámbito municipal pero también su posible centralización en las Comunidades Autónomas o en las provincias o, quizás en niveles de gobierno intermedios entre el municipio y la provincia.

Lo importante del proceso consiste en resituar los servicios en su escala de gestión más adecuada independientemente de si eso exige procesos de descentralización o de centralización. Este debate, sin embargo, se circunscribe no sólo a las competencias que debe ejercer cada nivel administrativo, sino también a “como” debe ejercerlas. No es sólo que se precisen las competencias a ejercer, sino también, en muchos casos, pueden ser más importantes los procedimientos de su gestión y especialmente su gestión cooperativa. Ello significa que no necesariamente hay que vincular personalidad jurídica y autonomía a la gestión independiente o autónoma de los servicios públicos, de la misma manera que tampoco debería limitarse este debate sobre la gestión regional y local a los servicios finalistas sino también a los servicios instrumentales, respecto a las que también se presentan oportunidades evidentes de mejora y eficiencia.

## Diversidad de la organización territorial española

---

Es evidente que la caracterización territorial y socioeconómica de las Comunidades Autónomas dista mucho de ser homogénea, como tampoco lo es su actual estructura administrativa territorial e institucional ni sus relaciones con los gobiernos locales. Tampoco son homogéneas en absoluto las condiciones socioeconómicas de las corporaciones locales territoriales. Esta situación de diversidad y asimetría dificulta los análisis globales sobre la situación de partida en la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales y su posible reordenación en función de la capacidad de cada nivel gubernativo y su idoneidad para gerenciar cada competencia<sup>2</sup>. Cualquier planteamiento generalista y estatal de las relaciones gubernamentales entre Comunidades Autónomas y municipios encuentra el obstáculo de

---

<sup>2</sup> Ruth Cicuéndez Santamaría y Juan Antonio Ramos Gallarín en “Gobernar la diversidad territorial en el estado autonómico: mecanismos institucionalizados de relación entre Comunidades Autónomas y gobiernos locales”, en “la Administración Pública entre dos siglos”. INAP, 2010

realidades organizativas, culturales y sociopolíticas muy diversas, en las que los niveles administrativos son diferentes y el papel de cada nivel también puede ser diferente: Comunidades Autónomas, Islas, Territorios Históricos, Provincias, Comarcas, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades, etc. La otra causa de diversidad se refiere a la capacidad económica y gerencial de los municipios, que depende de su ubicación, tamaño, población, densidad, riqueza y otros muchos elementos demográficos o sociales, que impiden la consideración de estas entidades de forma uniforme. El tratamiento de las competencias mínimas u obligatorias del art. 26 de la LRBRL es sólo un mínimo reflejo de esta diversidad.

## El tema de las competencias: la ley estatal y autonómica

---

La situación de concurrencia competencial en las administraciones españolas viene amparada por la atribución genérica de competencias a las entidades locales territoriales a quienes la Constitución reconoce la autonomía para la gestión de los asuntos de su respectivo interés (art. 137), lo que les habilita legalmente a abordar cualquier iniciativa o servicio que pueda afectar a los mismos. La autonomía local debe entenderse como un poder para gestionar los propios intereses. Desde esta perspectiva, “la materialización efectiva de la autonomía local tiene que proyectarse sobre ámbitos específicos de la actuación pública, sobre los cuales las entidades locales tendrán que contar con un haz de competencias que les permita participar de manera efectiva en los asuntos que les atañen”<sup>3</sup> Así, intereses peculiares, competencias propias y servicios mínimos preceptivos constituyen en palabras del Tribunal Constitucional el núcleo esencial de la autonomía local (STC 28 de julio de 1981, fundamento jurídico 7). Esta idea coincide básicamente con la que más tarde se consagra en la Convenio Europeo de la Autonomía Local, conforme a la cual la autonomía es “el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (artículo 3 de la CEAL).

Por su parte, también las Comunidades Autónomas han asumido a través de sus Estatutos de Autonomía amplios títulos competenciales que delimitan su ámbito de actuación con el del Estado, más que con respecto al de las administraciones locales.

---

<sup>3</sup> STC de 28 de julio de 1981, fundamento jurídico 4, y de 27 de febrero de 1987, fundamento jurídico 3.

De acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local, “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.”

En concreto, “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” y “ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas” en una serie de materias que enumera a continuación (1 y 2 del artículo 25 LRRL).

Por su parte, el artículo 28 incluso admite que “los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.”

Así pues, salvo las competencias mínimas u obligatorias definidas en el art. 26 de la LRRL, las leyes estatales o autonómicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, están llamadas a ser los instrumentos adecuados para precisar las competencias municipales en un amplio elenco de materias en las que la participación de los municipios es obligada.

Hay que mencionar que esta delimitación corresponde mayoritariamente a las leyes autonómicas sean sectoriales o generales, ya que son ellas las que habitualmente desarrollan o detallan la legislación básica estatal y conforme a su peculiar organización territorial, asignan las competencias concretas en los distintos niveles gubernamentales.

## La regulación estatutaria del régimen local

---

Sin embargo, la regulación básica estatal general, contenida en la LRBRL, se ha visto completada por los últimos Estatutos de Autonomía aprobados en la pasada legislatura, que regulan el régimen local, y particularmente el régimen competencial de las entidades locales territoriales.

Algunos Estatutos de Autonomía, más allá de una mención genérica a las competencias sobre régimen local, reafirman explícitamente la competencia autonómica para determinar mediante ley las competencias de los municipios.

El Estatuto de Aragón concreta que en materia de régimen local corresponde con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma «la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón» (artículo 71.5º).

El art. 60 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 14 de marzo, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma, respetando el artículo 148.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local, “la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III”.

En términos similares, el Estatuto de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica de 18 de junio de 2006, establece en su artículo 160 que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye . . . La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.”

El Estatuto de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, dice en el número 1 de su artículo 45 que “Los municipios tienen las competencias propias que se establecen por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma” al tiempo que “los municipios tienen capacidad para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma” (número 3).

## Prevalencia de los Estatutos de autonomía sobre la legislación básica estatal

---

La irrupción de los Estatutos de Autonomía en el régimen local nos plantea la cuestión inicial de qué norma debe prevalecer en caso de conflicto: si la estatutaria o la estatal dictada al amparo de la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (149.1.18).

Algunos autores, como Octavio Salazar o Francisco Velasco<sup>4</sup>, ajustándose a varios enjuiciamientos del TC (sentencias 214/1989; 27/1987, 109/1988), estiman que dicha legislación básica estatal ocupa una posición infraordenada respecto a las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas. De manera que una norma básica estatal será inaplicable cuando entre en conflicto con un Estatuto.

Ahora bien, en aplicación del principio constitucional de autonomía local, «la aplicación del Estatuto puede considerarse condicionada a que su regulación *no reduzca los “estándares básicos” de la autonomía local fijados por el Estado*», tal y como recientemente ha aclarado con contundencia el Tribunal Constitucional a propósito del Estatuto de Cataluña.

## Catálogo estatal de competencias municipales

---

En este marco legal, cabe preguntarse si fuera posible que para la necesaria reordenación competencial entre las COMUNIDADES AUTÓNOMAS y los municipios, el Estado pudiera aprobar las competencias concretas que deben ejercer o pueden ejercer con carácter cerrado, los municipios, mediante la invocación de la competencia para regular las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (art. 149.1.18).

Aquí cabrían planteamientos diferentes:

1. Modificar la LRBRL para eliminar de su texto la atribución genérica para ejercer cualquier competencia que atienda a los intereses del municipio y las actividades complementarias. Es decir, suprimir el número 1 del art. 25 y el art. 28. De esta manera, las competencias municipales quedarían circunscritas a las mínimas que establece la LRBRL y las que determinasen con carácter preciso y determinado las leyes sectoriales estatales o autonómicas en el ámbito de sus respectivas competencias. No parece que

---

<sup>4</sup> “Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local”, REALA 309, 2009, pag. 111 y “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del derecho local”, Anuario de Gobierno Local 2006, pág. 135

esta opción sea conciliable con la configuración constitucional de la autonomía local (art 137) ni compatible con la Carta europea de Autonomía local, para la que “Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad” y “El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía” (2 y 3 del art 4).

En cuanto al art. 28, su eliminación no supone una modificación sustancial del reparto competencial tal y como reconoce la STC 214/1989 cuando dice que “En realidad, el art. 28 no viene a ampliar notablemente el ámbito competencial de los municipios, tal como queda ya delimitado por el art. 25 de la L.R.B.R.L. El art. 25, en efecto, en su párrafo 1.º, precisa que los municipios pueden promover «toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la Comunidad vecinal», especificando en el listado de materias sobre las que los municipios deben, en todo caso, ejercer competencias, las relativas a vivienda, educación, cultura, protección del medio ambiente, sanidad y prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social [art. 25.2.º, d), n), m), f), h), i), k)]. La correlación de materias es, por tanto, evidente, si bien este art. 28 se configura como una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1.º y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones.” (FJ 12).

2. Sustituir el enunciado “en todo caso” por “solo” en referencia a la lista de materias del 25.2 LRBRL en que la ley estatal o autonómica debe “en todo caso” determinar las competencias municipales.

Aun pudiendo adoptarse esta modificación debería pensarse cuál sería su eficacia si se mantienen unos enunciados tan generales como el del 25.1 y el del 28. Aún sin ellos, tampoco puede excluirse totalmente a los municipios de áreas de actividad o influencia en las que pudieran tener intereses concretos y evidentes, por ejemplo, en emprendeduría, empleo, etc.

Por otro lado, la lista del 25.2 es realmente amplia ya que alude a materias tan genéricas como servicios sociales, cultura, enseñanza, salubridad pública, protección del medio ambiente, seguridad en lugares públicos o protección civil.

3. Aprobar en la ley básica estatal todas las competencias municipales en todos los ámbitos de actuación pública cuya competencia legislativa corresponda al Estado.

En realidad, habría que valorar si ésta catalogación es eficaz, tanto por el ámbito limitado al que se refiere como por cuanto esta delimitación ya se encuentra en la legislación sectorial.

4. Aprobar una ley estatal que determine las competencias municipales en todos los ámbitos de actuación pública, sean de competencia estatal o autonómica.

En esta hipótesis, cabe preguntarse si es posible articular desde el Estado la reordenación competencial que se propone modificando la propia Ley reguladora de las bases, ya que en todo caso quedaría en cuestión el régimen estatutario y legal autonómico. La noción de bases se encuentra fundamentalmente en las STC de 28 de julio de 1981 y de 7 de abril de 1983, que establecen un concepto material de los términos "principios, bases y directrices" como "los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado" añadiendo que tales conceptos tienen un sentido positivo -como objetivos y fines comunes a todo el Estado- y otro negativo -como "límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas. El Tribunal Constitucional había anticipado en la sentencia de 28 de julio de 1981 que "las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho", de igual modo que "la fijación de las condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario".

En consecuencia con ello, si la consideramos contraria al reparto competencial con las Comunidades Autónomas, sólo cabría una operación legal de aquella naturaleza mediante el recurso a la aprobación de una Ley de armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución. Según el mencionado precepto:

“El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a

las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.”

En todo caso, parece obvio que ante la dificultad de acotar de forma estricta y generalizada una lista de competencias o servicios municipales para todo el Estado, podría recurrirse en según qué ámbitos de difícil exclusión general de la intervención municipal (por ejemplo, construcción de instalaciones deportivas) a fórmulas operativas intermedias para ordenar racional y coordinadamente estas competencias con las atribuidas a las administraciones regionales.

## Servicios concurrentes de las Comunidades Autónomas y las entidades locales

---

Hay algunas áreas de gestión pública en las que indiscutiblemente se evidencian concurrencias competenciales en la prestación de servicios públicos y que por tanto requieren una reordenación competencial que puede incluir, no sólo el rediseño legal de la distribución competencial, sino también la implementación de instrumentos cooperativos. Veamos algunos de los más importantes:

### **Mantenimiento y conservación de carreteras y caminos rurales**

Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales mantienen recursos de personal y maquinaria para el mantenimiento de las redes de carreteras en todo el territorio, sea con medios propios o por contratación de servicios. Este despliegue territorial suele resultar concurrente y por tanto, ineficiente. Debería replantearse que ambas administraciones desplegaran sus recursos de forma coordinada en el territorio, atendiendo en su zona tanto las carreteras de titularidad regional como las de titularidad provincial e incluso local.

### **Transporte público de viajeros**

La CA tiene competencias sobre el transporte de ámbito regional o comunitario en tanto que los municipios tienen competencias sobre el transporte urbano. La LRBRL atribuye competencia a los municipios en materia de transporte urbano de viajeros, en tanto que este servicio resulta obligatorio en aquellos municipios con una población superior a

50.000 habitantes. Aunque en esta materia se produce un deslinde competencial claro entre Comunidades Autónomas y municipios, podría integrarse la gestión del transporte urbano e interurbano mediante la creación de organizaciones comunes (consorcios/áreas metropolitanas) con representación de las administraciones comunitaria y municipal, mediante convenios de colaboración o planes conjuntos.

### **Vivienda de protección pública**

La promoción y construcción de viviendas en régimen de protección pública compete a las Comunidades Autónomas de manera concurrente con los municipios. De hecho, el art. 25.2 de la LBRL recoge que los Ayuntamientos ejercerán, en los términos legales que se establezcan, competencias sobre promoción y gestión de viviendas. La competencia se extiende también al fomento del acceso a la vivienda y a su rehabilitación.

### **Espectáculos públicos**

Así como las competencias normativas corresponden en general a las Comunidades Autónomas, las competencias ejecutivas podrían transferirse a los municipios con carácter general ya que una parte de los informes requeridos para las autorizaciones administrativas en este ámbito son precisamente municipales

### **Registros de asociaciones**

La competencia de gestión del registro de asociaciones generalmente es regional y suele concurrir con la de otros registros sectoriales de asociaciones. No obstante, los municipios mantienen en ocasiones sus propios registros de asociaciones ya que no tienen acceso al registro regional. Podría evitarse la duplicidad transfiriendo a los municipios la gestión de tales registros en lo que respecta a la inscripción provisional de la asociación en un registro común de ámbito regional y compartido, así como a su consulta.

### **Registro de documentos e información general y atención al público**

Cada nivel administrativo suele mantener su propia red de oficinas de atención al ciudadano, desaprovechando las oportunidades y economías que pueden generarse a través de la profundización de los convenios 060.

### **Promoción de actividades culturales**

El art. 25 de la LRBRL ya contempla la competencia municipal sobre patrimonio histórico-artístico y las actividades e instalaciones culturales, en los términos de las leyes estatales y autonómicas (letras e y m del número 2). Pero además, el artículo 28 abre la puerta a la actuación discrecional de los Municipios en materia de Cultura: “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura. . .”

Las entidades locales han creado y mantienen, en buena parte con cargo al presupuesto municipal, dotaciones como casas de cultura, teatros y auditorios, centros de arte y de formación artística, museos, centros de interpretación del patrimonio, y otras instalaciones culturales. Al mismo tiempo, se han implantado programas y servicios de conservación y difusión del patrimonio, de difusión artística, de apoyo a los creadores y a las asociaciones culturales, además de revitalizar el ciclo festivo popular.

Según el informe del Instituto de Estudios Fiscales, al menos en su ámbito de estudio (Madrid, Cataluña y Andalucía), entre un 37 y un 44 % de los gastos no obligatorios de los municipios están destinados precisamente a la cultura.

### **Bibliotecas públicas**

Salvo la biblioteca provincial de titularidad estatal, las bibliotecas públicas suelen ser municipales en todos los ámbitos de su gestión, salvo los servicios itinerantes de ámbito provincial como los bibliobuses. Ello significa la posible descoordinación o duplicidad de compras o tareas administrativas entre todos los centros integrados en la red. La LRBRL únicamente establece la obligación por parte de la Administración Local de ofrecer una biblioteca pública en los municipios mayores de 5.000 habitantes (art. 26.1).

### **Medios de Comunicación social**

Sin entrar en las competencias regulatorias o de gestión, sí es habitual la concurrencia en la titularidad y gestión de estos medios a nivel autonómico y a nivel municipal. Las

Comunidades Autónomas pueden crear y mantener su propia televisión, radio y prensa u otros medios de comunicación. Respecto al ámbito municipal, la normativa sectorial también en este ámbito reconoce a los municipios como agentes competentes para la prestación del servicio de televisión local o de radiodifusión.

### **Promoción turística**

La LRBRL determina que el municipio ejercerá en todo caso competencias en la materia de “turismo”. En base a ello, Comunidades Autónomas, provincias y municipios concurren en la promoción turística mediante campañas publicitarias, la presencia en ferias del ramo o la apertura de oficinas de información, así como de la dinamización del sector turístico del entorno.

### **Establecimientos turísticos**

Las competencias sobre la comunicación de la apertura, la inscripción en el registro, la inspección y el régimen sancionador de estos establecimientos pueden resultar parcialmente concurrentes con las competencias municipales en materia urbanística y de protección al consumidor.

### **Medio ambiente**

Siendo una competencia parcialmente local, concurre con las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecutivas. Entre las competencias municipales más significativas se encuentran las de alcantarillado, parques y jardines, tratamiento de residuos, limpieza viaria, extinción de incendios, y protección medioambiental en general (art. 25 LRBRL).

La política medioambiental lleva asociada una gran actividad administrativa (licencias, inspección, control y vigilancia, etc.) en cada uno de los ámbitos (residuos, suelos, agua, atmósfera...). En este sentido, varias Administraciones Públicas pueden estar implicadas en diferentes fases en la misma tramitación y la actuación institucional, en ocasiones, carece de agilidad y la tramitación administrativa no es eficiente, por ejemplo, en relación a la Evaluación de Impacto Ambiental, Actividades Clasificadas, etc. Desde el punto de vista del gasto, en los últimos años la actuación institucional en materia de medio ambiente se ha sustentado en la promoción y desarrollo de multitud de programas (Agenda Local 21, etc.) en los que intervienen las administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

### **Gestión tributaria**

También se produce una gestión concurrente entre municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Los actuales consorcios provinciales potencialmente podrían gestionar tributos locales y regionales de forma conjunta, integrando en la misma organización a las Comunidades Autónomas.

### **Empleo**

En muchos municipios se produce una concurrencia evidente de servicios locales y autonómicos en la prestación de servicios relacionados con la formación no reglada para el empleo, la inserción laboral, la intermediación laboral o la promoción del empleo. Incluye todas aquellas actuaciones de impulso y promoción de la actividad emprendedora dirigidas a mejorar la impecabilidad y el autoempleo, es decir, que aplica a autónomos e individuos que tienen problemas de acceso al mercado de trabajo.

### **Promoción económica y emprendeduría**

También es habitual la participación de entidades locales en estas actividades promocionales para la implantación o atracción de empresas.

### **Servicios sociales**

Normalmente en esta área de actividad concurren iniciativas, programas o recursos locales y comunitarios, lo que puede generar ineficiencias evidentes si no hay una coordinación intensa. Sin perjuicio de su planificación y financiación regional, los servicios de base suelen ser gestionados desde los municipios (renta mínima de inserción, ayudas de emergencia social o servicios domiciliarios). Las relativas a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia se gestionan en realidad por las Comunidades Autónomas pero podrían potencialmente gestionarse en un ámbito municipal o supramunicipal, lo que podría contribuir a agilizar los procesos y los tiempos de respuesta.

### **Centros residenciales de persona mayores**

En este ámbito pueden encontrarse también duplicidades ya que pueden convivir centros de titularidad municipal o regional.

### **Juventud**

Aun sin ningún título habilitante específico, los municipios elaboran planes de promoción juvenil habitualmente complementando o desarrollando planes de ámbito regional. Esta misión de protección juvenil desplegada por municipios o provincias puede incluir servicios de orientación o información, acceso a vivienda, albergues, colonias o campamentos de verano, centros de tiempo libre, apoyo y ayuda al asociacionismo, etc.

### **Cooperación al desarrollo**

Tanto las administraciones regionales como las locales, al margen de la competencia estatal sobre relaciones internacionales, han propiciado programas de cooperación internacional al desarrollo. Estos programas locales deberían articularse a través del Estado o de las Comunidades Autónomas para evitar la descoordinación de las ayudas o las inversiones.

### **Atención Sanitaria**

Engloba todas aquellas actuaciones asociadas a la prestación de servicios sanitarios a los y las pacientes, que pueden presentar diversas complejidades y por ende, diferentes grados de atención. Según la LRBRL los municipios asumen competencias sobre “participación en la atención y gestión primaria” de la salud. Según ello, sus responsabilidades abarcan desde la participación en los órganos de dirección de las Áreas de Salud hasta la colaboración en la construcción o mantenimiento de consultorios o centros locales de salud.

Los centros hospitalarios dependientes de las Diputaciones provinciales deberían integrarse definitivamente en la red regional de centros hospitalarios públicos dependiente de la Comunidad Autónoma.

### **Control Sanitario y Vigilancia de la Salud Pública**

Los municipios pueden tener atribuidas funciones de inspección o sanción de infracciones a la normativa sanitaria, contando en ocasiones con sus propios laboratorios para el análisis de alimentos, aguas o calidad del aire.

## **Educación**

La gestión de la educación y los centros docentes está distribuida correspondiendo a las Comunidades Autónomas la gestión del personal docente y no docente y de las inversiones y equipamientos de los centros. El papel reservado a las entidades locales es muy limitado. Tanto la LRBRL como la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (como delimitadora del ámbito de la competencia autonómica) reconocen ámbitos de actuación para éstas: la primera recoge por un lado, su participación en la programación de la enseñanza, la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos y la intervención en sus órganos de gestión. Por otro, la legislación sectorial establece obligaciones específicas vinculadas a los edificios públicos, como es la conservación, mantenimiento y vigilancia de edificios destinados a centros públicos de educación infantil, primaria o especial y la cooperación con las administraciones educativas para la obtención de solares para la posterior construcción de centros educativos.

Podría cuestionarse que los Ayuntamientos o las Diputaciones provinciales tengan centros docentes propios, como conservatorios, escuelas de música o escuelas de idiomas, así como la convocatoria y gestión de becas para el estudio a veces emprendida por municipios en concurrencia con la gestión del régimen general de becas para la enseñanza. Podría debatirse la posible gestión municipal de ciertos servicios complementarios o del personal educativo no docente (auxiliares técnicos educativos, ordenanzas, limpieza, etc.). Esta última competencia en algunos supuestos concretos puede gestionarse más eficientemente en el ámbito local, conjuntamente con otros servicios sociales municipales.

## **Residencias universitarias**

Habitualmente la red de residencias universitarias es regional pero también existen centros de titularidad provincial o incluso municipal. Su integración en una única red sería adecuada para una gestión eficiente.

### **Centros de atención a la infancia o escuelas infantiles**

Hay centros de dependencia regional, provincial o local. En principio, quizás fuera más adecuada la gestión de tales centros en un solo nivel administrativo, y preferentemente, el municipal. En este último caso, los de titularidad autonómica deberían transferirse a los municipios en todos sus conceptos de gasto.

### **Promoción deportiva**

Normalmente las Comunidades Autónomas asumen la regulación y planificación de las actividades deportivas, así como la promoción del deporte de alto nivel; la ordenación y coordinación de actividades deportivas interuniversitarias y la asistencia, financiación e intervención a federaciones deportivas. A las provincias y municipios les corresponde la ejecución de programas de deporte escolar o deporte para todos.

### **Instalaciones deportivas**

La gestión de los centros deportivos, tanto su construcción como su mantenimiento, constituye un caso evidente de concurrencia entre Comunidades Autónomas y entidades locales. En este planteamiento deberían incluirse las instalaciones deportivas de los centros docentes fuera del horario lectivo.

### **Asesoramiento a las Corporaciones locales**

Esta es una competencia típicamente provincial que a veces se solapa con la misma función que realizan los servicios de administración local de las Comunidades Autónomas. Debería delimitarse esta función nítidamente dependiente de las Diputaciones.

### **Régimen local**

Las alteraciones de los límites territoriales del municipio deberían ser una competencia típicamente provincial, con lo que se simplificarían los procedimientos complejos actuales en los que interviene el nivel provincial pero resuelve el nivel regional. Ello incluiría las fusiones o incorporaciones, las segregaciones, la creación o disolución de entidades de ámbito inferior al Municipio, la constitución de Mancomunidades, la de agrupaciones voluntarias para el sostenimiento común de secretaría, etc.

## **Seguridad ciudadana**

Es precisa la coordinación de policías locales especialmente en aquellas Comunidades Autónomas con cuerpos o fuerzas de seguridad propias.

## **Coordinar la concurrencia**

---

Ante la dificultad legal y real de configurar una lista cerrada de competencias (que no materias) para todos los municipios españoles en el actual marco constitucional, habría que preguntarse si realmente tan importante como la materia sobre la que actúa o la facultad jurídica que atribuye la competencia es el procedimiento de gestión en el que se actúa, en definitiva, el “cómo” se ejerce la competencia. En algunos casos de hipotética concurrencia competencial o de servicios entre Comunidades Autónomas y municipios, la solución a la racionalidad del gasto, a la supresión de duplicidades que no añaden ningún valor, puede venir, no sólo por la exclusión o inclusión cerrada de competencias a un único nivel gubernamental como por la gestión coordinada o cooperativa de dichas competencias. Piénsese que entre un 37 o un 44% de los gastos no obligatorios de los municipios se refiere a la cultura, según el informe del Instituto de Estudios Fiscales, pero en este ámbito resultaría notablemente complicado cerrar o excluir la actuación municipal con un carácter general o absoluto. Sí sería posible, en cambio, que las actuaciones municipales en este ámbito pudieran integrarse en redes o programas conjuntos o coordinarse mediante instrumentos cooperativos diversos. Incluso podría ser que aquella cooperación, colaboración o simple coordinación fuera obligada por ley.

En este ámbito cooperativo interadministrativo, podría acudirse a procedimientos de coordinación administrativa, tales como el deber de información de la autoridad local al órgano competente del gobierno regional antes de aprobarse o comprometerse cualquier proyecto de inversión o iniciarse cualquier nueva actividad en un determinado ámbito. Esta mera comunicación podría requerir incluso alguna aprobación o autorización del órgano competente regional o su posterior integración en planes de ámbito comunitario o regional. Estas fórmulas quizás pudieran ser perfectamente respetuosas con la autonomía local cuando se implanten por Ley y se refieran, al menos, a ámbitos de

competencias de los previstos en el art. 25.2, donde las competencias municipales y su ejercicio o modalidad de gestión dependen de una ley autonómica o estatal.

## La gestión cooperativa voluntaria o como presupuesto de la gestión municipal en las competencias del art. 25.2

---

¿Podría también imponerse en el marco de competencias concurrentes, la gestión cooperativa?

Tanto las leyes estatales como autonómica pueden imponer también, no sólo fórmulas de tutela, sino fórmulas de gestión cooperativa en ámbitos competenciales como los enunciados en el art. 25.2 en los que indefectiblemente se produce una concurrencia de intereses locales y autonómicos o estatales. Es decir, esta concurrencia de intereses de distinto nivel puede justificar que la legislación sectorial atribuya las competencias municipales de gestión de forma condicionada a que dichas entidades las gestionen de forma cooperativa, mediante consorcios u otras formas de agrupación (mancomunidades) o relación convencional. Dicha gestión cooperativa o colaborativa también podría constituir un presupuesto de ciertas competencias municipales concurrentes con las de las Comunidades Autónomas. Es decir, en estos casos, la cooperación o colaboración debería ser vertical e involucrar a las autoridades locales y regionales.

De momento, la LRBRL sólo contempla específicamente en su artículo 57 que “La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.” A dichos convenios les resultaría aplicable supletoriamente lo previsto en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta regulación básica es claramente insuficiente para articular las competencias concurrentes entre Comunidades Autónomas y municipios y en todo caso se basa en la voluntariedad y no en la promoción de dichos instrumentos.

En particular, me parece de especial interés en este ámbito la Ley 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias establece en su art. 15 que “1. El Gobierno de Canarias con los Ayuntamientos y Cabildos Insulares y estos con los Ayuntamientos de su isla, podrán celebrar convenios en los que establezcan libremente los instrumentos de colaboración previstos para la consecución de fines comunes de interés público. 2. A través de los convenios de colaboración las partes podrán coordinar sus políticas de fomento dirigidas a un mismo sector, distribuir las subvenciones otorgadas por una de ellas con referencia al ámbito territorial o población de otra, ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes, compartir las sedes, locales o edificios que sean precisos para el desarrollo de competencias concurrentes; ceder y aceptar la cesión de uso de bienes patrimoniales, desarrollar actividades de carácter prestacional y adoptar las medidas oportunas para alcanzar cualquiera otra finalidad, de contenido análogo a las anteriores.”

Las ventajas que ofrece la articulación de convenios de colaboración o instrumentos similares (planes conjuntos) para determinar las competencias concurrentes son varias:

- Versatilidad: los convenios permiten una resolución concreta, adaptable y variable a cada situación concreta de concurrencia.
- Operatividad: al referirse los convenios a servicios concretos y determinados, permiten una eficacia precisa e inmediata en la coordinación o resolución de concurrencias, sin necesidad de ningún desarrollo formal relevante.
- Voluntariedad: al basarse el convenio de colaboración en un acuerdo de voluntades, su eficacia está más garantizada.

Por ello mismo, los convenios pueden sustituir o complementar reformas legislativas. Incluso produciéndose por vía legal una reordenación de competencias o servicios, su implementación sería más eficaz a través de convenios de colaboración o planes conjuntos.

## Algunas buenas prácticas de cooperación e integración de servicios entre Comunidades Autónomas y entidades locales

---

### **Administració Oberta de Catalunya**

Se trata de un consorcio integrado por las entidades locales catalanas y la Generalitat: un modelo de administración electrónica basado en la cooperación y colaboración institucionales en la creación y puesta a disposición del sector público de Catalunya de infraestructuras y servicios comunes de administración electrónica que garanticen la interoperabilidad de los sistemas de información y que hagan posible su uso por las entidades que integran el sector público para hacer más eficaz y económico el ofrecimiento de servicios a los ciudadanos y empresas.

### **Transferencia de bibliotecas públicas**

La Comunidad de Madrid traspasará al Ayuntamiento su red de 16 centros repartidos por la ciudad, que se sumarán a las 29 municipales. En el resto de municipios de la región son los Ayuntamientos los titulares de estos equipamientos. El traspaso se está negociando en el marco de las conversaciones para evitar duplicidades de competencias. La decisión política está tomada hace días, pero ahora son los equipos técnicos de la Consejería de Cultura y de la Concejalía de Las Artes, de las que dependen las bibliotecas, las que están abordando cómo integrar dos redes distintas, cada una con funcionarios de cuerpos diferentes, con dos catálogos y con maneras de funcionar particulares. El objetivo es que el usuario acceda a todas ellas con un mismo carné y que los catálogos estén unificados.

### **Plan Estratégico Provincial de A Coruña**

La Diputación de La Coruña ha aprobado este plan en abril de este año por el pleno de la institución con la unanimidad de los tres grupos políticos. El proyecto se desarrollará hasta el año 2015 mediante el trabajo de una comisión con participación de diputados de las tres formaciones y buscará una mejora en la gestión que incluirá la presencia del

organismo provincial en toda clase de entidades públicas y privadas.

Su finalidad es la coordinación entre las diferentes administraciones y evitar duplicidades. La gestión por parte de la institución provincial de centros educativos como el instituto Puga Ramón o el Hogar Infantil Emilio Romay es uno de los asuntos que se abordarán en los debates del Plan Estratégico, puesto que la educación es una competencia exclusiva de la administración autonómica.

### **Colaboración en materia de vivienda**

En desarrollo de un Plan de eliminación de duplicidades administrativas elaborado conjuntamente por el Gobierno de la Rioja y el Ayuntamiento de Logroño, en vigor desde el 1 de enero de este año y que representa la eliminación de duplicidades en 12 áreas de actividad con un ahorro de 12,8 millones de euros a lo largo de esta Legislatura, el Ayuntamiento de Logroño y la Consejería de Obras Públicas del Gobierno de La Rioja han firmado un convenio de colaboración en materia de vivienda, que permitirá ahorrar al primero 1,2 millones de euros en esta Legislatura. El convenio, que tiene una vigencia de tres años prorrogables, determina las actuaciones y programas que desarrollará tanto el Ayuntamiento de Logroño directamente como el Gobierno de La Rioja, a través del Instituto Riojano de la Vivienda. Según el acuerdo, el IRVI gestionará la Hipoteca Joven del Gobierno de La Rioja, la Bolsa de Alquiler del Gobierno de La Rioja, el Registro Autonómico de demandantes de VPO, y la adjudicación de viviendas protegidas ubicadas en la ciudad de Logroño, incluidas las promovidas sobre Patrimonio Municipal del Suelo, realizándose los sorteos notariales en sede municipal. También llevará adelante la gestión de las ayudas reconocidas por Renta Básica de Emancipación, hasta su eliminación; las ayudas al alquiler del Plan Cuatrienal estatal y del autonómico; y la asesoría Jurídica completa y gratuita en relación a cualquier consulta sobre los programas encomendados al IRVI. Por su parte, el Ayuntamiento de Logroño asumirá las ayudas municipales a inquilinos, incompatibles con las estatales y autonómicas; el seguimiento de los contratos de alquiler vigentes celebrados en la Oficina Municipal de Vivienda hasta su extinción; la asesoría jurídica integral y gratuita sobre viviendas ubicadas en la ciudad de Logroño, tanto en promociones del Patrimonio Municipal del Suelo, como las ajenas al mismo. Igualmente, llevará adelante la gestión del patrimonio municipal de suelo; la programación, aprobación y ejecución de los Planes de Vivienda municipales; y el desarrollo de programas específicos en materia de rehabilitación. Para llevar a cabo el seguimiento del convenio firmado y valorar la evolución y resultados del mismo se ha creado una comisión bilateral y paritaria de Vivienda, integrada por tres representantes

del Gobierno de La Rioja y otros tres del Ayuntamiento de Logroño. El servicio a los logroñeses se seguirá prestando igual, sólo que, en vez de en la Oficina Municipal de Vivienda, en las dos oficinas que tiene el IRVI en Logroño.

### **Comisarías conjuntas de Policía local y Mossos d' Escuadra**

Se ha inaugurado recientemente en Salt (Girona) la nueva comisaría conjunta de los Mossos d'Esquadra y la Policía Local, la primera de estas características en Catalunya. Una instalación que permitirá dar una respuesta policial más rápida y eficiente a los ciudadanos de la zona y significa un paso más para llegar al objetivo final: la creación del sistema único de Policía de Catalunya.

Esta comisaría, la primera de Catalunya compartida por dos cuerpos policiales, inicia un nuevo modelo de trabajo conjunto que da respuesta a la voluntad de que cada vez estos dos cuerpos policiales actúen más coordinadamente, optimizando recursos y esfuerzos y compartiendo, en la medida de lo posible, el espacio y las posibilidades económicas.

Los servicios compartidos que ofrece esta nueva comisaría son la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC), para tramitar denuncias, el Grupo de Atención a la Víctima (GAV) y la Oficina de Relaciones con la Comunidad (ORC), que actúa básicamente en la mediación intercultural y en el ámbito educativo.

### **Colaboración tributaria**

El presidente de la Generalitat se ha reunido recientemente con los presidentes de las cuatro diputaciones catalanas para firmar un convenio de colaboración en la gestión tributaria. La firma del convenio marco entre la Agencia Tributaria de Catalunya y las diputaciones de Barcelona, Tarragona, Girona y Lleida permitirá poner las bases para un futuro consorcio en materia tributaria, en la línea de la reivindicación de una hacienda propia para Catalunya.

Las instituciones catalanas reforzarán así su colaboración en la gestión tributaria y en la persecución del fraude fiscal.

### **Gestión instrumental cooperativa**

---

Al margen de los servicios finales que se gestionan y prestan a la comunidad, en una estrategia de optimización y racionalización del gasto público no deben despreciarse las oportunidades que ofrece la cooperación interadministrativa en la gestión instrumental, es decir, la dirigida a facilitar recursos y soporte a las actividades finalistas.

En este ámbito, las posibilidades cooperativas entre las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, o entre éstas últimas, son muy amplias en alguno de los siguientes ámbitos:

### **Servicios de soporte de los sistemas de información**

Todos los servicios de soporte de las sedes electrónicas, gestión de redes de telecomunicaciones, almacenamiento y gestión de archivos, provisión de aplicaciones o equipos, admiten múltiples formas de administración cooperativa que generarían economías muy significativas.

Un ejemplo ilustrativo en este ámbito es el que ya se ha mencionado del Consorci AOC, integrado por las entidades locales catalanas y la Generalitat: un modelo de administración electrónica basado en la cooperación y colaboración institucionales y en la creación y puesta a disposición del sector público de Catalunya de infraestructuras y servicios comunes de administración electrónica que garanticen la interoperabilidad de los sistemas de información y que hagan posible su uso por las entidades que integran el sector público para hacer más eficaz y económico el ofrecimiento de servicios a los ciudadanos y empresas.

### **Servicios centralizados de compras y contratación**

La gestión de medios exige recursos de administración o gestión al tiempo que la acumulación o agregación de la demanda puede mejorar en muchas ocasiones las condiciones de negociación para la adquisición en el mercado de bienes o servicios.

Ambas razones aconsejan un empleo creciente de fórmulas cooperativas entre las administraciones públicas de distinto o igual nivel para la adquisición de bienes y servicios, especialmente si se tiene en cuenta la evidente tendencia externalizadora de todas las administraciones públicas.

## **Gestión del empleo público**

En este ámbito el ámbito de cooperación es enorme y los resultados sin embargo son escasísimos. La cooperación entre Comunidades Autónomas y las entidades locales en este terreno debería ser mucho más amplio que el actual en procesos como la realización de pruebas selectivas para personal de perfiles competenciales similares (personal administrativo, personal directivo, etc.), movilidad interadministrativa de los empleados públicos, formación, mantenimiento de registros de personal, etc.

Como ejemplo, la Ley 4/ 2011, de empleo público de Castilla- La Mancha establece una serie de mecanismos de cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas de Castilla- La Mancha, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de compartir información a través de los registros de personal, como en la gestión compartida de los procesos selectivos o en la apertura de sus puestos de trabajo para promover la movilidad de sus respectivos funcionarios.

En efecto, el art. 20 de la citada ley regula la intercomunicación de los Registros de personal de las Administraciones castellano manchegas, estableciendo que todos ellos deben incorporar los contenidos mínimos comunes que se establezcan mediante convenio de Conferencia Sectorial. Por su parte, el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha podrá establecer otros contenidos mínimos comunes adicionales a los establecidos mediante convenio de Conferencia Sectorial.

Con la finalidad de llevar a cabo la elaboración de estudios e informes referidos al empleo público, tanto regional como en ámbitos superiores, el Registro de personal de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha podrá disponer también de Información agregada sobre el personal del sector público del resto de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha. Para ello, los Registros de personal del resto de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha deben remitir al Registro de personal de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la información agregada que se determine en la forma y con la periodicidad que se establezca reglamentariamente. A su vez, y para cumplir los fines que tiene encomendado, la Administración de la Junta de Comunidades tendrá que reportar esta información al Observatorio del Empleo Público, conforme a lo previsto en el Real Decreto 868/2010, de 2 de julio, por el que se crea.

En el plano instrumental, la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podrá cooperar con el resto de Administraciones públicas de Castilla-La Mancha para que puedan constituir sus Registros de personal, así como para su desarrollo o mantenimiento (art. 20.7). Esta previsión aparentemente intrascendente admite o propicia iniciativas de enorme interés para la eficiencia del gasto público, ya que supone una invitación a que las Administraciones públicas castellano manchegas puedan compartir la creación, desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información que soporten la gestión de los mencionados registros, con el evidente ahorro de costes en equipos y aplicaciones informáticas.

Asimismo, y mediante convenio, las Administraciones públicas de Castilla-La Mancha pueden encomendar la gestión de todo o parte de los procesos selectivos correspondientes a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Este instrumento de encomienda ya se encontraba operativo en el ámbito de la selección de policías locales (art. 20 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de coordinación de policías locales de Castilla-La Mancha).

El art. 82 formula la movilidad interadministrativa de los funcionarios, la gran asignatura pendiente de la administración española, en términos muy amplios, siempre que se trate de funcionarios pertenecientes a cuerpos o escalas análogos. No obstante, dicha movilidad sólo será posible cuando haya una previsión expresa en la relación de puestos de trabajo acerca de la posible cobertura del puesto por funcionarios de cuerpos o escalas de otras Administraciones públicas, excepto en el caso de movilidad por violencia de género, en la que no será necesaria tal previsión en el puesto de destino.

Para facilitar y promover esta movilidad interadministrativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el personal funcionario de las entidades locales de Castilla-La Mancha podrá agruparse de forma similar a la prevista para la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (art. 34), al tiempo que el Consejo de Gobierno podrá establecer pruebas homogéneas y temarios básicos que constituyan los contenidos mínimos correspondientes a los procesos selectivos de las respectivas Administraciones públicas de Castilla-La Mancha (art. 50.5).

En el ámbito de la negociación colectiva del empleo público local, la ley castellano manchega pretende también introducir esquemas cooperativos de especial interés para los pequeños municipios legitimando a las asociaciones de municipios y a las entidades locales de ámbito supramunicipal para negociar las condiciones de trabajo del personal de las

entidades locales. A tales efectos, las entidades locales pueden adherirse con carácter previo o de manera sucesiva a la negociación colectiva que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente.

# DUPLICIDADES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

## Algunas duplicidades ineficientes de competencias ejecutivas entre Estado y Comunidades Autónomas

---

- Protección civil: las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno mantienen servicios de protección civil que por tradición o rutina vienen haciendo funciones que habitualmente también realizan los servicios de las Comunidades Autónomas: v. gr. comunicación de los Avisos de fenómenos meteorológicos adversos a Ayuntamientos, empresas, u organizaciones afectadas, o planificación de actuaciones de ciertos fenómenos como nevadas, etc, duplicando los planes elaborados por las Comunidades Autónomas según sus propios planes de protección civil.

- Conservación y mantenimiento de carreteras: la existencia de hasta 4 redes de carreteras diferentes, con su propio servicio de conservación y mantenimiento, provoca una evidente ineficiencia. Por ejemplo, en el caso de nevadas, la maquinaria de limpieza de cada Administración opera sobre la red de su competencia y por tanto se despliega en el mismo territorio, con el sobrecoste que ello significa, en vez de utilizarse los mismos recursos con un despliegue geográfico más eficiente para las distintas redes.
- Vacunaciones internacionales: habitualmente el Estado ha venido manteniendo en el territorio Centros de Vacunación Internacional que prestan servicios de vacunación para españoles que quieren viajar al extranjero, así como de su seguimiento. Estos centros realizan en realidad la misma función sanitaria que los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, que tienen atribuida la competencia para las vacunaciones de la población en general. El problema radica en que evidentemente el Estado no puede desplegar en el territorio los mismos servicios que la sanidad regional, penalizando así el servicio a los ciudadanos. En Castilla- La Mancha y otras Comunidades Autónomas esta duplicidad se está resolviendo mediante convenios de encomiendas de gestión del Ministerio competente a los servicios de salud de la CA, con mayor proximidad a los usuarios.
- Servicios de empleo: los servicios de empleo estatal comparten en muchas localidades los mismos edificios con los servicios de empleo de la CA. El primero tiene competencias sobre las prestaciones de desempleo y las segundas sobre políticas activas de empleo. La duplicidad se manifiesta en que unos y otros servicios no están integrados salvo físicamente, aunque también se han tomado iniciativas para compartir algunos recursos, incluso los personales, cuando ha sido necesario. A la vista de dicha situación, no es sorprendente que en la quinta y última reunión de la Conferencia de Presidentes, celebrada el 2 de octubre de este mismo año, se adoptara, como único acuerdo operativo la creación de una grupo de trabajo para la evaluación de las políticas activas y pasivas de empleo con el objeto de fortalecer su eficiencia y mejorar su interacción, así como fortalecer los procesos de coordinación entre el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos (SPEA).
- Otro caso de duplicidad en la gestión que genera múltiples disfunciones se refiere a la gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, ya que la gestión de estos centros en el gasto corriente y especialmente en la gestión de personal corresponde a la Comunidad Autónoma, pero no así los gastos de

inversión que siguen dependiendo del Ministerio competente. A veces, tal duplicidad complica extraordinariamente la gestión directiva de tales centros, con evidentes ejemplos de descoordinación. Un caso: Biblioteca Provincial de Ciudad Real. El Ministerio levanta una biblioteca en el centro de la ciudad de dimensiones y espacios generosos para una gestión modélica que la CA no puede afrontar por el gasto corriente que genera tanto en capítulo I como en el II. El resultado es que la obra finaliza pero la biblioteca no puede abrirse en muchísimos meses, que se convierten casi en años, ante la perplejidad de la ciudadanía.

- Las competencias sobre justicia constituyen un claro ejemplo de gestión compartida que la convierte en opaca, al menos ante la opinión pública, duplicándose las iniciativas del Estado y de la Comunidad Autónoma, muchas veces desbordando sus respectivos títulos competenciales e incurriendo en claras disfunciones: carísimas inversiones en la instalación de medios informáticos en edificios judiciales por parte de la Comunidad Autónoma que carecen de utilidad al no modificarse los procedimientos ni los procesos de trabajo, sobre los que la Comunidad no tiene ninguna competencia.
- Gestión tributaria: no cabe duda que tanto la administración del Estado como las administraciones de la Comunidad Autónoma gestionan tributos diferentes, pero tampoco es dudoso que la gestión tributaria presente espacios de administración muy interrelacionados y de interés conjunto para las distintas administraciones tributarias (incluida la local), por ejemplo en la inspección o en la resolución de recursos administrativos.

Al margen de estos ejemplos, lo cierto es que a este Estado compuesto presenta un déficit indiscutible de cooperación horizontal y vertical y sobre todo integración, sobre todo si comparamos su desarrollo comparativo en otros estados compuestos como, por ejemplo, Alemania. Este déficit es especialmente significativo en el “front office”, es decir, en los servicios de contacto con el ciudadano. El ejemplo de la “Ventanilla Única Empresarial” o de los servicios telefónicos “112” son la excepción que confirma la regla. El resultado es la desorientación del ciudadano cuando tiene que presentar, por ejemplo, una liquidación tributaria, ya que no sabe si acudir a la oficina de la Comunidad o a la de la Hacienda estatal, o cuando tiene que registrar una asociación (ya que hay un registro regional y otro estatal) o quiere cursar una solicitud ante el registro de la propiedad industrial. Estos ejemplos son los absolutamente habituales, y no sabemos en qué medida, contribuyen a desprestigiar la administración pública y también, por extensión, el

propio modelo territorial del poder público. El proyecto 060 no ha prosperado hasta sus niveles de mayor integración y en muy contadas ocasiones han pasado de ser meras oficinas de registro de entrada de documentos.

## Territorio, interés y duplicidades

---

En ocasiones, las duplicidades son la consecuencia de una interpretación restrictiva del territorio como límite de las competencias autonómicas. Como ha escrito Rafael Jiménez Asensio “en el caso del territorio es bien obvio que se utiliza como un criterio de atribución de competencias en una serie de ámbitos materiales siempre que tales ámbitos excedan del espacio territorial de la comunidad autónoma respectiva, tales como ferrocarriles, transportes terrestres, aprovechamientos hidráulicos y obras públicas (donde se han incluido carreteras). Una excepción a este criterio de atribución ha venido representado por el artículo 51 de la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, que abre un discutible precedente de lectura compleja con las previsiones constitucionales. No es momento de entrar aquí en un análisis pormenorizado de tales ámbitos materiales, ni tampoco de estudiar en qué medida los nuevos Estatutos de Autonomía (y, en concreto el de Cataluña) condicionan (o pretenden hacerlo) el ejercicio de esas competencias ejecutivas por parte de la Administración del Estado, pero sí se debe poner de manifiesto que la Administración del Estado encuentra títulos competenciales habilitantes en todos esos ámbitos para ejercer competencias ejecutivas y, por tanto, para disponer de estructuras administrativas y funcionariales en esas materias, incluso proyectándose a través del territorio (mediante la Administración específica”.

Lo cierto es que al margen de tales previsiones estatutarias, como consecuencia del juego del principio de territorialidad o del ámbito o círculo del interés respectivo, tanto la Constitución como la legislación estatal atribuyen al Estado central competencias ejecutivas concurrentes con las que tienen atribuidas las Administraciones de las Comunidades Autónomas, entendiendo por tales las que se ejercen en materias, servicios o especialidades profesionales o materiales comunes: las dos administraciones registran asociaciones o convenios colectivos, mantienen y conservan carreteras, activan servicios de alerta ante fenómenos meteorológicos adversos, autorizan el traslado de residuos, organizan y gestionan actividades o servicios en las bibliotecas, archivos o museos

provinciales, administran vacunas a la población, convocan subvenciones para la misma actividad, etc.

Esta situación de duplicidad genera en muchas ocasiones descoordinación administrativa, ineficiencia en el gasto público y sobre todo, complejidad en la accesibilidad a los servicios públicos, ya que el ciudadano no sabe con certeza ante que oficina o autoridad dirigir sus pretensiones. Esta situación debería corregirse en muchos casos integrando un determinado servicio o tipo de actividad en un solo nivel o una misma oficina administrativa, lo que significaría que las distintas administraciones deben previamente concertar o coordinar sus actuaciones mediante el empleo de las técnicas de colaboración previstas legalmente.

## Delegaciones o transferencias de competencias y encomiendas de gestión para conformar bloques competenciales integrados

“Una de las soluciones a la situación actual puede provenir de una recta y correcta aplicación del artículo 150.2 de la Constitución española. Es cierto que, en fecha reciente, se han alzado algunas voces de reconocidos políticos apostando por una modificación de la Constitución que suprimiera el artículo 150.2 CE. Lo cierto es que, desde su entrada en vigor, las leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias se han utilizado de forma poco ortodoxa, puesto que han servido para resolver problemas políticos graves (Comunidad Valenciana, Canarias, igualación competencial), estructurales (Galicia) o coyunturales (Cataluña), pero en muchas ocasiones con interpretaciones forzadas del texto constitucional y, en otras, simplemente como vía de arreglos políticos puntuales necesarios para salvaguardar problemas de gobernabilidad. Es posible que un correcto uso constitucional de ese artículo 150.2 CE nos situara en la clave de transferir o delegar competencias de titularidad estatal de carácter ejecutivo y no necesariamente normativo, y podría ser un cauce de racionalización del sistema administrativo existente en el Estado autonómico” (Rafael Jiménez Asensio)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> en “La Administración General del Estado en un Estado compuesto”, en la ob. col. “Una propuesta de reforma de la AGE”, 2010

Así lo ha sido por ejemplo, en el caso de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, ya que a través de ella se delegan las competencias ejecutivas sobre el transporte intercomunitario que retenía la Administración del Estado pretendiendo con dicha delegación “la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo” (preámbulo).

Este modelo podría trasladarse a un buen número de servicios o procedimientos administrativos duplicados en la administración estatal o autonómica en función del territorio o interés afectado, sin por ello superar el límite constitucional relativo a la “naturaleza” de las competencias. Naturalmente esta delegación de competencias debería complementarse con la transferencia de los recursos o los medios estatales necesarios.

En otras ocasiones, sin llegar a una delegación de competencias vía artículo 150.2 de la Constitución española, podrían encomendarse actividades materiales, técnicas o de servicios de una a otra administración mediante la encomienda de gestión prevista en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así ha ocurrido en algunos de los centros de vacunación internacional, cuyos servicios se prestan en muchas localidades mediante convenio de encomienda de gestión entre el ministerio competente en materia de sanidad exterior y las Comunidades Autónomas correspondientes, que en general gestionan los servicios sanitarios. Así, de los 84 Centros de Vacunación Internacional que hay en España, 31 se encuentran en las Áreas Funcionales de Sanidad y Política Social (Servicios de Sanidad Exterior) dependientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e integrados en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, y los 53 restantes pertenecen a otras Administraciones, básicamente las de las Comunidades Autónomas.

## Trasladar la gestión de servicios de ámbito supracomunitario a las Comunidades Autónomas en materias de su competencia mediante acuerdos de cooperación del art. 145.2 de la Constitución

---

En el caso de servicios supracomunitarios que excedan de la competencia estrictamente comunitaria y correspondan a la Administración del Estado, su gestión cooperativa podría instrumentalizarse también a través de los acuerdos de cooperación previstos en el artículo 145.2 de la Constitución española y que hasta el momento han tenido una utilización prácticamente testimonial. Especialmente teniendo en cuenta la difícil interpretación que presenta aquel precepto, que distingue entre convenios y acuerdos de cooperación, los primeros sometidos a comunicación y los segundos a autorización de las Cortes Generales, sin que los autores se hayan puesto muy de acuerdo sobre la calificación de unos u otros. Esta incertidumbre, la rigidez formal y procedimental de estos instrumentos y la falta de cultura cooperativa han coadyuvado a mantener su casi absoluta inutilidad real para racionalizar nuestro estado compuesto

De todas formas, en los estados compuestos de nuestro entorno, especialmente en los federales, los convenios entre los estados o regiones constituyen un recurrente instrumento para evitar que algunos servicios materialmente de su competencia escapen de la misma por desbordar su territorio o el círculo de sus intereses.

En el contexto constitucional español, estos acuerdos podrían ser útiles como instrumentos alternativos a las leyes de delegación o transferencia, para aquellos casos en que la gestión por las Comunidades Autónomas de asuntos supracomunitarios deba contar, además de con la autorización estatal, de la concertación de un régimen cooperativo entre ellas.

## Revisar el recurso a las subvenciones o los convenios financieros entre Estado y Comunidades Autónomas en las materias en las que la competencia ejecutiva corresponde a éstas últimas

---

Un elemento que distorsiona el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y puede generar importantes y costosas duplicidades, deriva de la más que recurrente financiación estatal de programas o políticas que son competencia de las propias Comunidades Autónomas, mediante la convocatoria de

subvenciones o la suscripción de convenios con aquéllas. Múltiples actuaciones de las Comunidades son financiadas parcial o totalmente mediante programas de gasto estatales. La colaboración financiera suele instrumentalizarse a través de convenios en los que se acuerdan las condiciones en que debe desarrollarse la actividad que constituye su objeto.

En total el registro general de convenios tenía inscritos 13.981 convenios entre Estado y las Comunidades Autónomas en agosto de 2010. A partir del 2006 se estabiliza el número de convenios en algo más de 1.000 al año. En 2011 se contabilizan 832 convenios y acuerdos autorizados entre Estado y Comunidades Autónomas, de los que 814 corresponden a convenios y acuerdos y 18 a modelos. Según la propia información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, una mayoría significativa de los convenios contiene compromisos financieros a cargo del Estado, de modo que son utilizados por el Gobierno para impulsar políticas y actuaciones concretas que deben llevar a cabo las Comunidades Autónomas. Estas aportaciones presupuestarias estatales complementan las aportaciones de las Comunidades e incentivan las líneas de actuación que el Gobierno tiene interés en fomentar. Destacan por su importancia los convenios en el ámbito de las políticas sociales, las infraestructuras y las políticas medio ambientales.

A pesar de que el número de convenios está relativamente estabilizado, no ocurre igual con la financiación asociada a los mismos. Así, el Estado ha transferido a las Comunidades Autónomas durante el período 2004-2007 más de 19.000 millones de euros a las Comunidades Autónomas, lo que ha supuesto un incremento del 85% con respecto al período 2000-2003. Estos convenios de colaboración financiera son en su inmensa mayoría bilaterales. No obstante, lo habitual es que los mismos convenios sean suscritos por los Departamentos ministeriales con todas las Comunidades y con unas condiciones o contenido similar. Es decir, que la bilateralidad de concepto en realidad se transforma en una multilateralidad de facto.

Pues bien, este esquema de colaboración financiera condicionada, mediante subvenciones o convenios, se reproduce también intensivamente entre Comunidades Autónomas y corporaciones locales, con idéntica valoración. En esta línea, las Comunidades Autónomas han venido financiando, bien a través de subvenciones específicas o bien a través de fondos genéricos, obras y servicios de competencia municipal o provincial.

Todas estas vías de financiación no automática ni incondicionada de unos niveles de gobierno a otros no contribuyen precisamente a reducir los costes estructurales y gerenciales de las administraciones españolas, pero sí a diluir la definición de las respectivas competencias y por tanto, la de sus responsabilidades. Por ello deberían revisarse y suprimirse como norma general todas aquellas que inciden en la financiación de obras y servicios cuya competencia corresponde a la administración subvencionada,

agregando los créditos presupuestarios afectados a los instrumentos de financiación incondicionada y automática.

Los únicos convenios o subvenciones sostenibles y justificables serían aquellos que van dirigidos a promover políticas o actuaciones que fueran de la competencia de la administración financiadora.

## Establecer estructuras y relaciones de cooperación interadministrativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas últimas

---

En general, el régimen cooperativo formal entre el Estado y las Comunidades Autónomas se articula multilateralmente a través de las Conferencias Sectoriales y bilateralmente a través de las Comisiones Bilaterales.

El régimen aplicable a las reuniones de las conferencias sectoriales está establecido, con carácter general, en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Algunas leyes sectoriales prevén la existencia de varias de ellas, como es el caso del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (Ley General de Sanidad) o del Consejo de Política Fiscal y Financiera (LOFCA). Sin embargo, la regla general es la reglamentación interna de estas conferencias en virtud del principio de autoorganización, adoptándose en el seno de cada una de ellas un reglamento de organización y funcionamiento.

La LRJPAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999, prevé en su artículo 5.2 de manera genérica las comisiones bilaterales de cooperación. Esta previsión legal se completa con las normas de funcionamiento de cada una de las comisiones. A su vez la mayor parte de los nuevos textos estatutarios las contemplan y detallan su configuración y ámbito de actuación. Estas comisiones están compuestas por representantes de la AGE y de una determinada Comunidad Autónoma. Entre ellas, en una primera aproximación, cabe distinguir las comisiones bilaterales de cooperación caracterizadas por la generalidad de los temas que tratan, a diferencia de otros órganos de cooperación bilateral de carácter especial a los que están reservadas materias específicas. Dichas comisiones bilaterales de cooperación, aunque sin grandes resultados, han celebrado hasta 2008 un total de 137 reuniones, mientras que ya con la nueva conformación prevista en los estatutos de reciente aprobación se han reunido en siete ocasiones. A su vez, respecto a las relaciones

de conflicto, estas comisiones recibieron un impulso decisivo con la reforma del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, con la finalidad de evitar el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional. Hasta 2008 se han reunido un total de 66 ocasiones para la solución extraprocesal de controversias competenciales, con 46 acuerdos totales o parciales sobre los mismos.

## Promover Agencias Públicas estatales en el marco de la Ley 28/2006, como estructuras de integración de las administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas

---

Según Jordi Sevilla, la gestión cooperativa de servicios o actividades entre Estado y Comunidades Autónomas debía articularse bajo la forma del consorcio. Concretamente, proponía desarrollar plenamente y aplicar la Ley de Agencias complementándola con otra sobre consorcios entre Administraciones central y autonómica. Según él, para gestionar asuntos de manera coordinada el Estado con las Comunidades Autónomas (tributos, incendios o políticas de empleo) se constituirían consorcios creados por ley, con participación conjunta de todas las Administraciones afectadas “empezando por los consorcios de gestión tributaria que deben acompañar la puesta en marcha del nuevo modelo de financiación autonómica cargado de impuestos compartidos y participados entre Administraciones”<sup>6</sup>.

Es cierto que la cooperación orgánica interadministrativa parece estar reservada por la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común a los consorcios, cuando dice que “cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica” (art. 6.5). Siendo este desarrollo de los consorcios posible, como se propone, también podría serlo perfectamente que en lugar de integrarse bajo esta fórmula, la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas pudieran integrar la gestión de sus servicios en estructuras del tipo de las Agencias Estatales, orientadas a la prestación de servicios bajo un esquema cliente-proveedor, profesionalizadas, responsables y evaluables bajo

---

<sup>6</sup> “Una Administración del Estado nueva y distinta”, en la ob. col. coordinada por él “Una propuesta de reforma de la AGE”, 2010

parámetros de calidad, resultados y objetivos. En cualquier caso, la transversalidad que caracteriza a las Agencias también puede predicarse no sólo de servicios o actividades dependientes de la Administración General del Estado, sino también de servicios o actividades concurrentes dependientes de las Comunidades Autónomas. La figura de las Agencias estatales, tal y se dibujan en la Ley que las regula, resulta especialmente adecuada a la integración de servicios concurrentes de la AGE y las Comunidades Autónomas, por su esquema relacional, su enfoque de gestión y su profesionalización.

De hecho, esta posible integración de las Comunidades Autónomas en las Agencias estatales parece admitirse en la Ley 28/ 2006, que las regula, ya que explícitamente se refiere a su posible participación en las mismas mencionando que designarán a sus representantes en el Consejo Rector (artículo 10).

Esta participación o integración de las Comunidades Autónomas en la Agencia podría producirse, según el procedimiento previsto en sus estatutos, mediante convenios, como el que puede firmar la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios con las Comunidades para evaluar sus servicios (Disposición adicional primera), o mediante otros procedimientos de adhesión voluntarios que garanticen a aquéllas su participación en el Consejo Rector y en los procesos clave de su gobierno, como, por ejemplo, en el nombramiento del Presidente o en la aprobación de los planes, programas de actuación o presupuestos de la Agencia.

La creación de la Agencia para la gestión cooperativa entre Estado y Comunidades Autónomas parece más conveniente que la de los consorcios por los siguientes motivos:

En primer lugar, evita la duplicidad de tener que crear otra organización para articular estas relaciones: la propia Agencia estatal puede gestionar las competencias y relaciones estatales y al mismo tiempo, las de las Comunidades Autónomas, sin necesidad de tener que crear otra organización para ello (consorcio).

En segundo lugar, la creación de la Agencia por Ley estatal le garantizaría una mayor estabilidad y continuidad, independientemente de la adhesión o renuncia de las administraciones de las Comunidades. Su institucionalización legal estatal le permitiría evitar las zozobras derivadas de la entrada o salida de las administraciones participantes.

En tercer lugar, el marco legal de las Agencias estatales y el modelo de gestión que introducen es enteramente adecuado para el tipo de relaciones que deben entablar con una diversidad de “administraciones- clientes”. Incluso el carácter profesional de su gerencia ayudaría a favorecer la confianza entre las Administraciones participantes.

## Promover la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas: simplificar los procedimientos para formalizar convenios entre Comunidades Autónomas

---

Tampoco está suficientemente desarrollada la figura del convenio (bilateral o multilateral) entre Comunidades Autónomas para la gestión cooperativa de los servicios que sean de su competencia, de acuerdo con el art. 145.2 de la CE, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los estados compuestos en los que estos instrumentos convencionales son intensivamente utilizados. Baste como dato que en la legislatura actual sólo se han comunicado al Senado 7 convenios, en tanto que en toda la legislatura anterior (IX legislatura) se tramitan 33 convenios o protocolos. Bien es cierto que el dato es alentador en su serie histórica si tenemos en cuenta que en la VIII sólo se tramitaron 12, en la VII, 4, en la VI, 11, y en la V, 2.

En general, los convenios que se celebran tienen por objeto servicios concretos y específicos, en lugar de convenios más transversales o intersectoriales, lo que hace más compleja la tramitación de estos instrumentos formales. Eso significa, entre otras cosas, que ninguna Comunidad se plantea como una política corporativa la colaboración y cooperación con otras comunidades próximas o afines, sino que la formalización de estas relaciones responden a necesidades puntuales y específicas de cada órgano o unidad administrativa.

En gran parte, este insuficiente desarrollo de los convenios interautonómicos se debe a un insuficiente desarrollo de la cultura cooperativa en la administración española de todos los niveles. Pero también es cierto que los convenios que celebran las Comunidades Autónomas requieren generalmente una excesiva formalidad de acuerdo a lo dispuesto en los estatutos de autonomía y en la legislación autonómica, lo que desanima a su celebración. Así, por poner algunos ejemplos, el estatuto valenciano exige la aprobación de las Cortes Valencianas, además de su posterior comunicación a las Cortes Generales (art. 59), y el castellano-leonés la aprobación de las Cortes de Castilla-León (art. 60). En el caso de Aragón, el convenio será informado a las Cortes de Aragón (art. 91). En otro caso, es el Consejo de Gobierno el que aprueba los convenios, como ocurre en Andalucía según el art. 27 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre.

Debería auspiciarse una gestión más administrativa y menos gubernamental o política de los mencionados convenios si se quiere promover su concertación habitual y flexible. Su aprobación debería corresponder a los departamentos o las direcciones de los organismos públicos, independientemente de su posterior comunicación al gobierno, la asamblea legislativa y las Cortes generales.

Para ello habría que modificar algunos estatutos de autonomía que atribuyen la competencia de aprobación de los convenios a la asamblea o parlamento autonómico correspondiente, o en otro caso, la legislación autonómica y los reglamentos de las asambleas legislativas.

## Procedimientos interadministrativos para la toma de decisiones: comunicaciones, informes y consultas.

---

Además de la cooperación estrictamente orgánica, más apropiada para la adopción o evaluación de planes, directrices o normas de actuación, la colaboración interadministrativa debe instrumentalizarse en los procedimientos administrativos de formación de las decisiones de carácter singular.

Como técnica de coordinación interadministrativa hay que mencionar, por ejemplo, el deber de información que recae sobre las Comunidades Autónomas en materia de vigilancia y alerta sanitaria o en materia de residuos, las cuales deben proporcionar a la AGE los datos que posean sobre la aplicación en su ámbito de las disposiciones respectivas, con el fin de que aquélla pueda, a su vez, proporcionar a la Comisión Europea la información exigida por las normas comunitarias

Muchas veces estos procesos de coordinación son inexistentes o de difícil implementación por razones operativas fácilmente resolubles si los mecanismos de consulta, informe o comunicación se integrasen en procesos de tramitación soportados en herramientas de gestión automatizadas y compartidas por todos los agentes. Un buen ejemplo de estos instrumentos integrados se encuentra en los sistemas de gestión de urgencias y emergencias canalizadas a través del 1-1-2.

La iniciativa en la creación de estos gestores de expedientes o sistemas de información integrados debería corresponder a las Conferencias Sectoriales y formalizarse mediante uno de sus acuerdos.

En relación con ello, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas deberían compartir y gestionar de forma cooperativa registros o archivos únicos que tienen relación con las competencias de planificación o iniciativa normativa de la primera y las competencias más ejecutivas de las segundas. Esta compartición de datos debe ser efectiva y usual en el caso de competencias compartidas sin que ello deba suponer una vulneración de la normativa estatal sobre protección de datos de carácter personal y su cesión entre administraciones públicas.

# PRINCIPALES INFORMES

## ELABORADOS QUE SE ADJUNTAN

### AL INFORME

- “El coste del estado autonómico I: duplicidades, redundancias y excesos de un estado con tres administraciones. Hacia una medición de la eficacia y eficiencia”. Grupo de Administración Pública de UP y D. Fundación Progreso y Democracia.
- “Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía”. Instituto de Estudios Fiscales. DOC. N. 25/2011.
- “El gasto no obligatorio de los municipios españoles. ejercicios 2004-2007”. Institut d’Economia de Barcelona. Universitat de Barcelona, 2011.
- “Administraciones Territoriales: propuestas para la mejora de la eficiencia y de la unidad de mercado”. Círculo de Empresarios, 2011.
- “Informe sobre Duplicidades e Ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas”. Gobierno Vasco, septiembre de 2011.
- Dictamen de la Comisión de estudio sobre competencias duplicadas entre Ayuntamientos y la Comunidad de Madrid. Asamblea de Madrid, 2012.
- “Duplicitats funcionals i organitzatives entre l’Estat i la Generalitat de Catalunya: problemes competencials i d’eficiència”. Institut d’Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya, 2012.