

---

# Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid

Cayetano PRIETO ROMERO

Director General de Organización y Régimen Jurídico  
Ayuntamiento de Madrid

## RESUMEN

*Desde la década de los noventa se debate sobre las competencias municipales, desde una perspectiva política, jurídica e institucional. Sin embargo, transcurridos más de veinte años desde el inicio de este debate, aún no hay consenso sobre las cuestiones fundamentales que deben perfilar el sistema de atribución de competencias a los municipios, lo que ha impedido hasta ahora la sustitución de la Ley de Régimen Local de 1985 por un texto más adecuado al desarrollo actual del Estado autonómico. Este artículo analiza el estado actual de esta problemática, comenzando por exponer la regulación básica de las competencias municipales, la jurisprudencia más relevante en la materia, así como los hitos político-institucionales tendentes a la clarificación del sistema. Posteriormente, se propone una clasificación de las competencias municipales que nos adentra en el controvertido y actual debate acerca de las competencias impropias y las duplicidades de servicios entre Administraciones Públicas. Finalmente, se realiza un análisis sectorial por materias, de acuerdo con los criterios generales fijados anteriormente, en el que se profundiza en el estudio de los siguientes ámbitos materiales: seguridad ciudadana, vivienda, servicios sociales, juventud, cooperación al desarrollo, empleo, salud pública, educación, cultura, desarrollo económico y turismo. En dichos ámbitos se precisa si la competencia ejercida por el Ayuntamiento de Madrid debe calificarse como propia o impropia, especificando, dentro de esos ámbitos sectoriales, los servicios que están duplicados con la Comunidad Autónoma de Madrid.*

**Palabras clave:** competencias municipales; competencias propias; competencias impropias; competencias delegadas; competencias complementarias; competencias concurrentes; competencias duplicadas.

## ABSTRACT

*From the 1990s discussions have taken place regarding local authorities responsibilities, all from a political, legal and institutional perspective. Two decades have however passed*

*by since this debate first started without having reached a consensus on the key issues which have to shape the system allocating responsibilities to municipalities. This has prevented the replacement of the 1985 Local Government Act with another text more in accordance with the current development of the Autonomic State. This article analyses the current situation of this issue. It starts by setting out the basic regulation on local authorities responsibilities, the most relevant jurisprudence on the subject as well as political and institutional milestones designed to clarify the system. It continues with a classification of local authorities responsibilities which leads us into the controversial and ongoing debate regarding «improper activities powers» and the duplication of services between different Public Administrations. It ends with a sectoral analysis by issues, following the general criteria previously established, and in which a thorough study of the following subject matters is done: public security, housing, social services, youth, development co-operation, employment, public health, education, culture, economic development and tourism. In all these areas it is specified whether the responsibility exercised by the Madrid City Council should be qualified as «proper activity» or «improper activity», stating —whithin those subject matters— those services which have been duplicated with the Autonomous Community of Madrid.*

**Keywords:** local powers; own powers; improper activities; delegated powers; complementary powers; concurrent powers; duplicated powers.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES: 1. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. 2. Antecedentes políticos. 3. Jurisprudencia: 3.1. STC 32/1981, de 28 de julio: la garantía institucional de la autonomía local. 3.2. STC 214/1989, de 21 de diciembre: la concreción de las competencias locales mediante la legislación sectorial estatal o autonómica. 3.3. STC 31/2010, de 28 de junio: competencias locales fijadas en los estatutos de autonomía. 3.4. STS de 21 de mayo de 1997: cláusula general de habilitación competencial y principio de subsidiariedad. 3.5. STS de 26 de julio de 2006: clasificación de las competencias de las entidades locales. 3.6. STS de 30 de enero de 2008: actividades complementarias y principio de subsidiariedad.—III. CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.—IV. LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS Y DUPLICADAS EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID: 1. Seguridad ciudadana. 2. Vivienda. 3. Servicios sociales. 4. Juventud. 5. Cooperación al desarrollo. 6. Empleo. 7. Salud pública. 8. Educación. 9. Cultura. 10. Desarrollo económico. 11. Turismo.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) y durante toda la década de los noventa, la identificación de las competencias propias de las entidades locales, y más en concreto de los municipios, ha sido una cuestión sujeta a controversia jurídica y doctrinal.

En síntesis, podemos encontrar dos razones que explican por qué el marco competencial local sigue siendo una materia, aún hoy, sujeta a debate y discusión.

En primer lugar, el hecho de que el Derecho positivo español favorezca la concurrencia de competencias, es decir, que sobre una misma materia puedan ejercer diferentes

potestades o atribuciones (normativas, de planificación, de gestión de servicios, de control) distintas Administraciones. Esto no es algo propio y exclusivo del ordenamiento español, sino que se produce en prácticamente todos los sistemas jurídicos de los Estados compuestos o de estructura territorial plural.

Y, en segundo lugar, y quizás como cuestión más relevante, el hecho de que el legislador estatal, en la LBRL, determine las competencias municipales mediante una técnica normativa compleja y poco clarificadora.

De hecho, a día de hoy sigue siendo una labor complicada identificar con exactitud cuáles son las competencias propias de los municipios y cuáles otras se pueden calificar como impropias, entre otras razones porque no existe un listado único de competencias, sino que es preciso el examen de toda la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica.

Así, junto al reconocimiento expreso de una cláusula general o universal de competencias respecto de cualquier asunto de interés local (art. 25.1 de la LBRL), el legislador estatal básico enumera una serie de materias en las que el legislador sectorial debe atribuir competencias a los municipios e incorpora un listado de servicios obligatorios (unos mínimos y otros en función del número de habitantes del municipio: art. 26.1 LBRL). A ello hay que añadir una serie de competencias o actividades que pueden asumir los municipios con carácter complementario de las competencias autonómicas o estatales (art. 28 LBRL), y, por último, la propia ley básica reconoce expresamente que las entidades locales pueden prestar otros servicios en virtud del ejercicio de la iniciativa pública local en la actividad económica (art. 86.1 LBRL).

Este esquema de atribución de competencias, unido a los principios de autonomía local y de subsidiariedad, propició el desempeño por los municipios de cualquier competencia, función o servicio que beneficiara a la comunidad local, amparado bien en la cláusula universal de competencias bien en las actividades complementarias, y no en una específica delimitación de la competencia municipal en cada materia.

En todo caso, parece que, para dar una solución definitiva y práctica a este problema, sería necesario disponer de una nueva Ley básica del Gobierno local que identificase de manera clara y precisa aquellas competencias que, como mínimo, deben entenderse como propias y exclusivas de los municipios y que formarían parte del núcleo esencial y básico de la autonomía local. Obviamente, esta modificación legislativa debería venir acompañada de la consecuente revisión del actual sistema financiero local, cuyo principal objetivo debería ser cubrir de forma suficiente las competencias atribuidas por ley<sup>1</sup>. En efecto, definir competencias supone concretar la función a realizar en el ámbito material de que se trate y su forma de financiación.

<sup>1</sup> El art. 142 de la Constitución Española de 1978 dispone que «las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas...». En el mismo sentido, el art. 9.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, establece que «los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley».

Sin embargo, el debate sobre la delimitación y el alcance de las competencias locales no se ha circunscrito a la forma en que dichas competencias han quedado concretadas en la normativa básica estatal, sino que el mismo ha evolucionado dependiendo de dónde se haya puesto el foco de atención sobre los asuntos locales y del momento en que las prioridades locales se han incorporado, a lo largo de estos años, a la agenda política de los gobiernos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, ya a principios de la pasada década se planteó un nuevo debate sobre las competencias locales de naturaleza más política o institucional como fue el llamado «Pacto local» o «segunda descentralización».

En síntesis, se trataba de reforzar el papel institucional de los gobiernos locales mediante su participación en la gestión de algunos de los servicios del «Estado del Bienestar» (sanidad, educación, servicios sociales, vivienda). Además, ese proceso facilitaba el acercamiento al ciudadano de la prestación de determinados servicios esenciales que podrían ser gestionados por la Administración más próxima.

No obstante, a día de hoy este proceso se encuentra encallado ya que, desde el momento en que se aprobaron las primeras leyes del Pacto Local, no se han producido transferencias o delegaciones relevantes de competencias autonómicas a los gobiernos locales, salvo en algún caso puntual, como en Castilla y León, donde a partir de una ley del año 2009 se inició un proceso descentralizador<sup>2</sup>.

Por último, asistimos hoy a un nuevo debate sobre las competencias locales vinculado a la efectiva aplicación del principio de eficiencia administrativa y a la racionalización del gasto público, cuyo planteamiento tiene una directa relación con la falta de un sistema financiero ajustado a las responsabilidades hoy asumidas por las entidades locales, circunstancia que se hace aún más patente en la actual situación de ciclo económico recesivo<sup>3</sup>.

Esta línea discursiva tiene como objetivo delimitar cuáles son las competencias propias que ejercen los gobiernos locales y cuáles deben ser consideradas como «impropias». Estas últimas son asumidas por los gobiernos locales para garantizar un adecuado nivel de prestación de servicios básicos a la ciudadanía, pero carecen de reconocimiento legal expreso en la normativa estatal o autonómica y se prestan con cargo al presupuesto local sin un apoyo financiero adecuado por parte de las haciendas estatal o autonómica.

Adicionalmente, pero dentro de este debate, se encontraría el análisis de las duplicidades y solapamientos competenciales entre los gobiernos locales y el resto de Adminis-

---

<sup>2</sup> Se trata de la Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad y las entidades locales, que transfiere potestades de ejecución sobre las siguientes materias: juventud, educación, servicios sociales, deportes y medio ambiente.

<sup>3</sup> En septiembre de 2011 se presentó el *Informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones públicas vascas* elaborado por Deloitte a petición del Gobierno vasco, que cifra en 403 millones de euros el coste de las duplicidades detectadas en los servicios analizados. El Instituto de Economía de Barcelona ha publicado también diversos informes relativos al gasto no obligatorio realizado por los ayuntamientos españoles. En el año 2010 dicho Instituto, bajo la dirección de Maite Vilalta, elaboró el estudio titulado *El gasto no obligatorio realizado por el Ayuntamiento de Madrid y su financiación. Ejercicios 2007-2010*.

traciones públicas, cuyo objetivo fundamental es determinar con claridad la Administración responsable para la gestión de cada servicio calificado como duplicado atendiendo, prioritariamente, a criterios de eficiencia y de economía de escala. Evidentemente esto debe afectar especialmente a los llamados «servicios impropios» de los gobiernos locales de forma que, mediante un acuerdo entre las distintas Administraciones implicadas, se logre una solución eficaz tanto desde el punto de vista de un adecuado reparto de competencias y responsabilidades como de la racionalidad presupuestaria.

Disponer de una información clara y concisa sobre las competencias que pueden calificarse como impropias y la identificación de posibles duplicidades en la prestación de determinados servicios, es un paso previo e imprescindible para concretar de forma definitiva la Administración responsable para la prestación de cada servicio y los mecanismos de financiación más adecuados en cada caso (cesión de tributos autonómicos, participación local en los recursos de la hacienda regional, subvenciones). Con ello se habría dado un importante paso para solucionar algunos de los principales problemas de carácter jurídico y financiero que han sido puestos de manifiesto en los diferentes debates planteados.

Esa labor previa de clasificación de las competencias locales como propias o impropias y de identificación de posibles duplicidades en la prestación de determinados servicios, especialmente referidas al caso de la ciudad de Madrid, es el objeto central de este estudio, lo que permite obtener, además, una panorámica global sobre la interpretación jurisprudencial y doctrinal más relevante en esta materia, así como su actual repercusión en los presupuestos del Ayuntamiento de Madrid.

## II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

### 1. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

Para el análisis del sistema competencial municipal que instaura la LBRL es preciso referirse, básicamente, a los arts. 2, 7, 25, 26, 27 y 28 de dicho texto.

Los arts. 2 y 7 se ubican en el título I de la ley, que recoge las disposiciones generales. Así, el art. 2 vincula la autonomía garantizada por la Constitución a los entes locales con la necesidad de que la legislación sectorial asegure a los municipios, provincias e islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten a sus intereses, atribuyéndoles competencias. Es decir, se trata de un mandato al legislador sectorial, una directriz para hacer realidad los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Por su parte, el art. 7 clasifica las competencias locales en dos categorías: *a)* competencias propias, que sólo podrán ser determinadas por ley<sup>4</sup>, y

<sup>4</sup> En el mismo sentido, el art. 4 de la Carta Europea de Autonomía Local establece que «las competencias básicas de las entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley».

se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, y *b*) competencias delegadas o atribuidas, que deben ejercerse en los términos que prevea la delegación.

Los arts. 25 y ss. se ubican en el título específico dedicado al municipio, dentro de un capítulo de «competencias». Su primer apartado habilita de forma general al municipio para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer a la comunidad vecinal, en el ámbito de sus competencias. Es decir, se trata de una previsión que habilita al municipio para actuar en cualquier ámbito de interés municipal, pero no es un título atributivo de competencias *per se*<sup>5</sup>. El apartado 2 concreta, conforme al criterio del interés local, una serie de materias en las que la legislación estatal y autonómica habrá necesariamente de prever alguna competencia municipal. Sin embargo en esta enumeración se entremezclan bloques completos de materias (turismo, patrimonio histórico-artístico) con funciones específicas en un determinado ámbito material (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, ordenación del tráfico), e incluso hay coincidencia entre muchas de las materias enunciadas y los servicios obligatorios que se prevén en el art. 26 (suministro de agua, transporte público de viajeros, protección del medio ambiente, instalaciones deportivas, etc.).

Tal como se ha avanzado, el art. 26 enumera una serie de servicios municipales de prestación obligatoria, que varían en función del número de habitantes del municipio. Éste es en realidad el único artículo de la LBRL que atribuye directamente competencias a los municipios, sin necesidad de que intervenga el legislador sectorial para concretar el ámbito competencial municipal. Si bien en la práctica la amplitud en la prestación de dichos servicios sí suele concretarse en la legislación reguladora de la materia.

El art. 27 se refiere a las competencias delegadas, y finalmente el 28 a las «actividades complementarias» de las propias de otras Administraciones públicas, que se permiten en todo caso, si bien se concretan una serie de materias en las que el legislador considera que se proyectan específicamente: educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. Como puede comprobarse, aquí también hay cierto solapamiento entre las materias enunciadas y las enumeradas en los arts. 25.2 y 26, con lo que puede afirmarse que la única materia «nueva» sobre la que no se pronuncia ningún artículo precedente es la promoción de la mujer.

Como elemento de cierre del sistema, procede recordar lo dispuesto por la disposición transitoria segunda de la LBRL, que como regla transitoria en tanto se dicte la legislación sectorial de cada materia prevé, por un lado, que los municipios, las provincias y las islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta ley, y, por otro, que los municipios ostentarán, en las materias a que se refiere el art. 28 de esta ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas.

<sup>5</sup> F. SOSA WAGNER considera que «hay que entender que existe en nuestro ordenamiento una presunción de competencia a favor del municipio siempre que se refiera a asuntos que directamente afecten al círculo de sus intereses» (F. SOSA WAGNER, «Aproximación básica a las competencias locales», en la obra colectiva *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007).

Finalmente, resulta preciso hacer referencia a la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988 (en adelante, CEAL), que en su art. 3 define la autonomía local como «el derecho y la 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». Este precepto vincula de nuevo autonomía local con competencias locales. Su art. 4 concreta otros aspectos sobre las competencias de los Entes locales: 1. Sus competencias básicas deben fijarse por la Constitución o la Ley. 2. Dentro del ámbito de la Ley, poseen libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. 3. Se enuncia el principio de subsidiariedad. 4. Las competencias de las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas, admitiéndose sólo controles de legalidad.

## 2. Antecedentes políticos

Desde hace varios lustros, la cuestión relativa a la definición, clasificación y concreción de las competencias municipales se ha erigido como el tema central en torno al cual gira la eventual modificación del régimen jurídico de los entes locales. Así, ya el documento *El Pacto local: Medidas para el desarrollo del Gobierno local*<sup>6</sup> es el primero que abordó de forma global este asunto. Las Bases para el Pacto local presentadas por la FEMP en este proceso negociador se sustentaban en la idea de que «la Administración local es la Administración ordinaria o común en el Estado de las Autonomías, por lo que, en virtud del principio de subsidiariedad, en toda decisión sobre asignación de competencias debería partirse inicialmente de la procedencia de la ubicación de éstas en la instancia local»<sup>7</sup>.

Como consecuencia del Pacto local, se modificó la LBRL así como otras leyes sectoriales estatales, pero se anunciaba que el grueso de competencias a transferir a los municipios correspondían a las Comunidades Autónomas, por lo que se inició el proceso conocido como segunda descentralización, proceso sin embargo de muy diferente impacto en cada una de ellas. Por ello, seis años después del Pacto local, el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local vuelve sobre esta idea, señalando que: «Las competencias locales son consideradas por la Comisión como el elemento central del Libro Blanco y de la problemática de los gobiernos locales»<sup>8</sup>. El capítulo III del Libro Blanco —«Las competencias y servicios locales»— realiza un análisis detallado del estado de la cuestión, señala los criterios que deben orientar la regulación del sistema de competencias locales, y finaliza con unas propuestas en materia competencial. Puesto que el objetivo de este estudio es profundizar en la situación real de las competencias municipales, interesa destacar las siguientes afirmaciones contenidas en el Libro Blanco: a) La autonomía local

<sup>6</sup> Elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas y la FEMP y publicado en 1999.

<sup>7</sup> P. 45 de *El Pacto local: medidas para el desarrollo del gobierno local*.

<sup>8</sup> Pp. 47 y ss. del Libro Blanco.

proclamada en nuestra Constitución presupone un contenido competencial sobre el que proyectarse. *b)* La legislación básica de régimen local no ofrece una lista determinada y formal de competencias locales, efectuando una remisión a las leyes estatales y autonómicas, que serán las llamadas a atribuir competencias, limitándose la ley básica a establecer una serie de materias de interés local (art. 25 LBRL). *c)* Por otro lado, la LBRL estableció una serie de servicios de prestación obligatoria en función de la población de cada municipio (art. 26). A pesar de estar configurados más como una obligación municipal a favor del ciudadano, tampoco puede negarse que se han contemplado en la práctica como un ámbito de competencia local. *d)* Los arts. 25.1 y 28 de la LBRL reconocen la capacidad general de iniciativa y de prestación de servicios complementarios.

En este mismo capítulo del Libro Blanco se realizan además interesantes afirmaciones que ponen en relación el sistema competencial local con el sistema de financiación, así: *a)* Parece indiscutible que la cantidad de recursos en manos locales son insuficientes y desde hace muchos años no han experimentado aumento alguno. Ello es indicativo de que el gasto público no ha sido objeto de descentralización a los municipios de modo paralelo a las demandas que la sociedad plantea a sus ayuntamientos. *b)* En numerosas ocasiones, las leyes sectoriales incrementan las obligaciones, las responsabilidades o las cargas municipales. En estos casos se da una situación lesiva para la autonomía local, especialmente si la ley que atribuye la obligación o la carga no pone a disposición de los ayuntamientos los recursos necesarios para cumplirla. *c)* El hecho de desarrollar la actividad en virtud de convenios administrativos durante varios años denota que la competencia debería ser local, y deben ser atribuidos los recursos necesarios para su ejercicio. *d)* El porcentaje de gasto público que gestionan los gobiernos locales es, seguramente, insuficiente, al ser puesto en relación con las actividades que desarrollan (ya se trate de competencias formalmente atribuidas o no).

El Libro Blanco se redactó por una Comisión de Expertos como punto de partida para la aprobación de un proyecto de Ley sobre el Gobierno y la Administración local, que se elaboró y negoció con todos los actores implicados, si bien no llegó a ser aprobado por el Consejo de Ministros. Así, su exposición de motivos afirmaba que «siguiendo el principio establecido en la Carta Europea de la Autonomía Local, la Ley define la autonomía local como la capacidad de ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos. Se aleja así de la concepción que vincula la autonomía local a la regulación de los intereses locales o al círculo de intereses locales, asumiendo plenamente que en el Estado social y democrático de Derecho no hay intereses estatales, autonómicos o locales, sino intereses de la ciudadanía y que, por tanto, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno exige ponderar criterios de eficiencia económica y de participación política». Para hacer efectiva esta visión, el anteproyecto calificaba las competencias locales como originarias y no derivadas, «no las atribuye el legislador sectorial, únicamente delimita su alcance, fijando a través de una ley el ámbito supralocal de una materia —lo básico— y deja el espacio correspondiente para que el municipio, mediante su potestad normativa, impulse políticas propias, de ahí que no quede a voluntad de dicho legislador el concederlas como propias o delegadas».



El sistema arbitrado por ese anteproyecto en materia competencial se componía de tres elementos. Siguiendo de nuevo la exposición de motivos: «el primero de ellos consiste en establecer una cláusula general de competencias a favor de los municipios. El segundo mecanismo consiste en fijar un listado de materias sobre las que se considera que los municipios ostentan competencias, así como una relación de los servicios obligatorios municipales, que se distribuyen en cuanto a su obligatoriedad según la población. El tercero consiste en la enumeración de una serie de materias sobre las que los municipios tendrán potestad normativa en el marco que como mínimo común fijen las normas con rango de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas».

### 3. Jurisprudencia

En la construcción del sistema competencial local ha desempeñado un relevante papel la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El Tribunal Constitucional, ya antes de la aprobación de la LBRL, comenzó la formulación de su doctrina relativa a la garantía institucional de la autonomía local, que mantiene con ligeras variaciones hasta hoy en día. Por ello, se considera oportuno recoger una breve reseña de algunas de las sentencias que han contribuido a la definición del modelo, y que nos dan las claves para interpretar el sistema construido por la LBRL.

#### 3.1. *STC 32/1981, de 28 de julio: la garantía institucional de la autonomía local*

FJ 5.º: «La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado».

#### 3.2. *STC 214/1989, de 21 de diciembre: la concreción de las competencias locales mediante la legislación sectorial estatal o autonómica*

FJ 1.º: «El razonamiento, en concreto, de este Tribunal es el siguiente: “Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, 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, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley”».

Pues bien, esta doctrina —reiterada en posteriores sentencias: fundamentalmente SSTC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 19), y 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2.º)—, según la cual debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias,

el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones locales —SSTC 25/1983, FJ 4.º; 76/1983, FJ 38; 99/1987, FJ 2.º*b*)—, la que, con carácter general, inspira el sistema que articula la LBRL. El «régimen local», que es, por tanto, el «régimen jurídico de las Administraciones locales», resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también —y no excluye— lo relativo a las competencias de los Entes locales.

FJ 3.º: «El art. 2 de la LBRL contiene dos previsiones bien diferenciadas, aunque dirigidas a idéntico fin. Fin que no es otro que el de concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales [...] corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”» y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Fijados esos criterios —que incuestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia—, concreta algo más la LBRL al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los arts. 25.2 y 26, y para las provincias en el art. 36, sin que, por lo demás, tales previsiones hayan sido objeto de impugnación alguna.

Ahora bien, delimitada así la existencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1.º del art. 2 de la LBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone

de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede referida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido.

*3.3. STC 31/2010, de 28 de junio: competencias locales fijadas en los Estatutos de Autonomía*

FJ 37: «En otras palabras, el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE».

*3.4. STS de 21 de mayo de 1997: cláusula general de habilitación competencial y principio de subsidiariedad*

FJ 5.º: «[...] Entendemos que esta interpretación es excesivamente restrictiva y dudosamente compatible con la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de Gobierno y Administración de los municipios (art. 140 de la Constitución), la cual debe ser interpretada, en el terreno competencial, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, con arreglo a cuyo art. 4.2 “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”. Frente a este principio, contenido en un tratado internacional ratificado por España y, como tal, incorporado a nuestro ordenamiento interno con carácter de fuente primaria, difícilmente puede prestarse atención a los argumentos de la parte apelante fundados en que el carácter excluyente de la competencia estatal o autonómica en materia de enseñanza universitaria o de patrimonio histórico impediría la cooperación municipal [...]».

*3.5. STS de 26 de julio de 2006: clasificación de las competencias de las entidades locales*

FJ 3.º: «Como señalaba esta Sala, en sentencia de 23 de mayo de 1997, el sistema legal de atribución de competencias a los entes locales se sintetiza en los siguientes puntos: a) la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local establece las “directrices para llevar a cabo la asignación de competencias” que no puede ignorar el legislador autonómico (STC 214/1989); b) la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local efectúa una declaración de capacidad para actuar en lo que se refiere al fomento y administración de

los intereses peculiares de cada ente local, de manera que pueden actuar válidamente o promover actividades y servicios en el ámbito de las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades; *c)* la misma Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local establece un núcleo competencial mínimo que supone el reconocimiento de un “círculo de protección” competencial, sin perjuicio de las que correspondan a los ayuntamientos por atribución de la legislación específica o como consecuencia de la atribución que efectúan las Leyes sectoriales del Estado o de la Comunidad Autónoma, y *d)* por último, conforme al art. 7 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, pueden existir competencias de las entidades locales delegadas ejercidas bajo la dirección y control de la Administración delegante».

### 3.6. *STS de 30 de enero de 2008: actividades complementarias y principio de subsidiariedad*

FJ 5.º: «Por último, y para concluir el análisis de las competencias locales desde el punto de vista de la legislación básica del Estado y el respeto de la garantía institucional de la autonomía local constitucionalmente reconocida, arts. 137.1 y 140 de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local, hemos de referirnos al art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local que dispone que “los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a [...] la sanidad y la protección del medio ambiente”.

Ese precepto que se refiere a los ámbitos de competencias de actuación complementaria no puede entenderse si no se relaciona con lo dispuesto por la disposición transitoria segunda.2 de la Ley de Bases y el principio de subsidiariedad que introduce el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local. Así el segundo de los párrafos de la disposición transitoria segunda señala que “los municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el art. 28 de esta ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas”.

## III. CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Las páginas anteriores ponen de manifiesto la dificultad que reviste establecer una clasificación universal de competencias municipales. Por ello, se considera adecuado partir del concepto de competencia propia, que resulta indiscutido doctrinal y jurisprudencialmente: la competencia propia es la atribuida por ley con el suficiente grado de especificidad, y que se ejerce en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Por contra, consideramos que una competencia es impropia cuando no reúne las notas anteriores, es decir: *a)* no ha sido atribuida expresa y específicamente por la ley al municipio. Esta situación puede darse cuando la atribución expresa se ha realizado a otro nivel de gobierno, cuando no hay una clara delimitación de competencias en la mate-

ria efectuada por la ley sectorial correspondiente, y también con aquellas competencias que no han sido aún previstas en el ordenamiento jurídico, puesto que van dirigidas a atender realidades nuevas, y *b*) no se ejerce en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad; es decir, existen controles más allá del estricto control de legalidad desarrollados por otra Administración pública. Esta situación se produce normalmente en las competencias delegadas y en todas aquellas que se articulan a través de convenios.

Aplicando los anteriores criterios al sistema español, este trabajo clasifica las competencias municipales en las siguientes categorías:

**1.** Competencias propias. Son aquellas que reúnen las notas esenciales de haber sido determinadas por norma con rango de ley con el suficiente grado de especificidad y ejercerse en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Se incluirían: *a*) los servicios municipales obligatorios del art. 26 de la LBRL, por ejemplo alumbrado público, biblioteca, instalaciones deportivas, transporte colectivo urbano, etc., y *b*) las competencias sobre las materias señaladas en el art. 25.2 de la LBRL, siempre que la ley estatal o autonómica reguladora de la materia haya precisado la competencia municipal en dicho ámbito material. Dentro de esta categoría, y en función de la forma en que la ley sectorial haya concretado la competencia local, podemos distinguir asimismo dos supuestos: supuestos en que la ley sectorial atribuye al municipio una competencia obligatoria o imperativa (y normalmente exclusiva) —por ejemplo, la atención social primaria; si bien también se dan en esta categoría casos de concurrencia—. Y otros supuestos en que la ley sectorial atribuye al municipio una competencia potestativa o discrecional, que puede ejercer o no, y, en caso de ejercerla, decidir la amplitud o intensidad de su intervención. Se trata, con carácter general, de competencias concurrentes, como por ejemplo las escuelas de educación infantil.

**2.** Competencias impropias. Son aquellas que no reúnen las notas definitorias de una competencia propia: porque no son atribuidas expresamente por la ley al municipio, bien porque están atribuidas a otro nivel territorial (adiciones, inmigración), bien porque se proyectan sobre una realidad que no tiene una regulación determinada en nuestro ordenamiento jurídico (actividades culturales), o porque no se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, puesto que han sido delegadas en el municipio. En consecuencia, son competencias impropias: *a*) las competencias sobre las materias señaladas en el art. 25.2 de la LBRL, cuando no exista legislación sectorial o bien cuando la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma, según la distribución constitucional de competencias, no haya precisado las competencias municipales en dichos ámbitos materiales —por ejemplo, en materia de turismo—. *b*) Las actividades complementarias realizadas por el municipio, en aplicación del art. 28 de la LBRL. *c*) Las competencias cuya titularidad corresponde a otra Administración, delegadas en el municipio (art. 27 de la LBRL). *d*) Por último, las «competencias nuevas»: aquellas que se proyectan sobre fenómenos o realidades de reciente aparición, y en los que no hay una regulación expresa ni la atribución de la competencia a un específico nivel de gobierno.

#### IV. LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS Y DUPLICADAS EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Una vez expuestas de forma sucinta las características principales del sistema actual de atribución de competencias a los municipios, procederemos a centrar el estudio en las competencias del Ayuntamiento de Madrid, que revisten ciertas especialidades básicamente por dos motivos. En primer lugar, porque las competencias de cada municipio vienen en gran parte delimitadas por la Comunidad Autónoma de la que forman parte: será la legislación sectorial de la Comunidad de Madrid la que, en este caso, habrá de analizarse para llegar a conclusiones sobre las competencias de la ciudad de Madrid. En segundo término, porque Madrid cuenta con una ley especial: la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante, LCREM), cuyo título III se refiere a las competencias municipales.

Del elenco de competencias del Ayuntamiento de Madrid vamos a centrarnos en las que en el epígrafe III hemos definido como competencias impropias. A la hora de seleccionar las materias a analizar se ha seguido un criterio presupuestario<sup>9</sup>, descartando inicialmente del estudio las políticas de gasto donde existía la certeza de que no se ejercitan competencias impropias, que son básicamente las siguientes: 16. Bienestar comunitario: agua, residuos, alumbrado, cementerios, etc.; 17. Medio ambiente: medio ambiente y parques y jardines; 22. Otras prestaciones económicas a favor de empleados; 34. Deporte; 44. Transporte público; 91. Órganos de gobierno; 92. Servicios de carácter general; 93. Administración financiera y tributaria.

En relación con las restantes políticas de gasto, se ha centrado el análisis en aquellas en las que, de acuerdo con estudios realizados hasta la fecha<sup>10</sup>, se concentran las competencias impropias de los ayuntamientos. En concreto, los sectores materiales analizados se enmarcan en las siguientes políticas de gasto: 13. Seguridad y movilidad ciudadana (seguridad); 15. Vivienda y urbanismo (vivienda); 23. Servicios sociales y promoción social (servicios sociales, juventud y cooperación al desarrollo); 24. Fomento del empleo; 31. Sanidad (salud pública); 32. Educación; 33. Cultura; 43. Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas (turismo y desarrollo económico); 49. Otras actuaciones de carácter económico (desarrollo económico).

La clasificación jurídica de las competencias municipales que se efectúa distinguiendo entre competencias propias obligatorias, competencias propias potestativas y competencias impropias, debe completarse con la clasificación presupuestaria de las mismas, mediante el análisis del gasto destinado a la financiación de cada una de las actuaciones<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

<sup>10</sup> Informes sobre *El gasto no obligatorio realizado por los municipios españoles*, del Instituto de Economía de Barcelona (*vid.* nota 3).

<sup>11</sup> El análisis económico se ha efectuado con base en el presupuesto municipal para el año 2011.

En definitiva, el presente estudio se basa en un concepto estricto de la expresión competencia impropia, y no se consideran competencias impropias lo que hemos denominado competencias propias potestativas. Por otra parte, del ejercicio de competencias calificadas como propias se derivan «gastos propios» (aunque no necesariamente obligatorios), y del ejercicio de competencias calificadas como impropias, gastos impropios.

Asimismo, debe precisarse que en ocasiones un mismo programa presupuestario atiende al ejercicio de competencias propias e impropias. En estos supuestos, cuando no ha sido posible metodológicamente deslindar el volumen de recursos destinado a financiar cada bloque competencial, se ha calificado el programa como propio o impropio en función de la competencia prevalente, tal y como ocurre, por ejemplo, en los programas «salud pública», «centros educativos» o «juventud».

De acuerdo con lo expuesto en la introducción, el análisis de las competencias municipales que pueden calificarse como «impropias» se completa con el examen de los casos en que las competencias analizadas generan una duplicidad de servicios o actividades: esto es, aquellas situaciones o realidades en las que más de una Administración pública ejercita la misma competencia o presta el mismo servicio, en un ámbito territorial coincidente, para atender a una idéntica necesidad social.

Competencias impropias y servicios duplicados constituyen dos realidades muchas veces conectadas, puesto que suele ser en los ámbitos materiales en los que la distribución competencial no es absolutamente clara, donde es común la intervención concurrente de varias Administraciones públicas.

La concurrencia en el ejercicio de competencias o funciones a veces deriva en una duplicidad en la prestación de ciertos servicios públicos (bibliotecas, museos, centros de educación infantil, etc.), duplicidad que si bien en algunos ámbitos materiales es adecuada e incluso deseable (en estos supuestos, hablaremos de concurrencia), en otros puede perjudicar su prestación y suponer un mayor gasto público sin que ello redunde en una mayor calidad del servicio (se empleará en estas ocasiones el término duplicidad).

En el análisis sectorial que a continuación se expone se identifica si la competencia municipal es propia o impropia de acuerdo con la clasificación propuesta, y a continuación se constata si en el ejercicio efectivo de dicha competencia en el ámbito territorial de la ciudad de Madrid se produce el fenómeno de la duplicidad, si hay intervención concurrente de varias Administraciones públicas sin duplicidad, o bien si la competencia es ejercida en exclusiva por el Ayuntamiento de Madrid.

## 1. Seguridad ciudadana

La LBRL señala que el municipio ejercerá competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de seguridad en lugares públicos [art.25.2.a)]. La seguridad pública es, de acuerdo con el art. 149.1.29.<sup>a</sup> de la CE, competencia exclusiva del Estado. En esta materia opera, por tanto, el juego

conjunto de dos leyes estatales: la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), y la LCREM. El art. 35 de la LCREM atribuye una serie de competencias a la ciudad de Madrid en materia de seguridad pública. De ellas, únicamente «la denuncia en las materias de policía administrativa especial de competencia estatal» supone una novedad respecto al esquema previsto en la LOFCS.

Por lo que se refiere a las previsiones de la LOFCS (art. 53), debe señalarse que los Cuerpos de Policía local tienen atribuidas una serie de funciones que han de ejercer obligatoriamente: «a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones. b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación. c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano. d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia. e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el art. 29.2 de esta Ley. f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil. g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad. h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello. i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello».

En relación a estas funciones, debe señalarse que la mayoría de ellas tienden a la consecución de la «seguridad en lugares públicos», aparte de las específicamente orientadas a la ordenación del tráfico. Únicamente la función establecida en el párrafo e) del precepto parece que va más allá de estas competencias propias en materia de seguridad. En dicha letra se atribuye a la policía local la participación en las funciones de policía judicial en los términos del art. 29.2 de la ley; pero este precepto sólo señala que el personal de policía de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales tendrá carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el cumplimiento de la función de policía judicial, sin especificar en qué debe consistir esta colaboración.

Aunque el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* hizo especial hincapié en la necesidad de incluir entre las materias en las que los gobiernos locales deben tener competencia, las funciones de la policía judicial, lo cierto es que la previsión más reciente en el tiempo relativa a esta materia sólo es un mandato normativo al Gobierno de la Nación, aún por desarrollar. Nos referimos a la disposición adicional décima de la LBRL, introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los



La escasa nitidez normativa, unida a la falta de desarrollo de la previsión antes mencionada, conduce a que actualmente la concreción de estas funciones de colaboración se haya efectuado mediante convenio<sup>13</sup>. Por tanto, las competencias desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid en el ámbito de la policía judicial son impropias, ya que no han sido atribuidas por ley con el suficiente grado de especificidad.

En este sentido, el propio preámbulo de la LOFCS señala que «por lo que respecta a las funciones, dado que no existe ningún condicionamiento constitucional, se ha procurado dar a las Corporaciones locales una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, coherente con el modelo diseñado, presidido por la evitación de duplicidades y concurrencias innecesarias y en función de las características propias de los Cuerpos de Policía Local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando». Dada la complejidad que reviste cuantificar el importe presupuestario destinado al desarrollo de funciones de policía judicial por parte de la policía municipal, y considerando que la mayor parte de las funciones ejercidas por ella son propias, no se ha computado como gasto impropio.

Por lo que se refiere a la existencia de duplicidades, en el desarrollo de las competencias municipales en materia de seguridad y, especialmente, de policía judicial, se produce, lógicamente, concurrencia con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que es la Administración competente en las mismas en el término municipal de Madrid. No obstante, dado el carácter de esta competencia y los acuerdos formales o informales a los que hemos hecho referencia, podemos concluir que existe concurrencia —beneficiosa para la mejor protección de la seguridad ciudadana— pero no duplicidad.

## 2. Vivienda

La LBRL, en su art. 25.2.d) menciona la promoción y gestión de viviendas como competencia que los municipios ejercerán en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Del mismo modo, el art. 28 señala la vivienda como posible actividad municipal complementaria de la de otras Administraciones. La Comunidad de Madrid, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de vivienda, si bien no ha aprobado legislación alguna en esta materia. No obstante, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM),

---

Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación.

<sup>13</sup> El 20 de febrero de 2007 se suscribió un Convenio Marco de Colaboración en materia de Policía judicial entre la FEMP y el Ministerio del Interior. En aplicación de dicho Convenio Marco, se firmó el 22 de junio de 2010 un Acuerdo singular entre el Ministerio del Interior y el Ayuntamiento de Madrid que faculta a la Policía local de Madrid para el ejercicio de funciones de policía judicial.

incluye algunas previsiones que afectan al ámbito material «vivienda», especialmente relacionadas con la conservación y rehabilitación de construcciones y edificios, atribuyendo específicas competencias a los municipios.

En materia de vivienda se han analizado tres ámbitos de actuación: *a)* Construcción de vivienda de protección pública, tanto para venta como para alquiler. *b)* Rehabilitación de viviendas. *c)* Gestión del alquiler de propiedades privadas.

Las competencias municipales relativas a la promoción y gestión de viviendas así como a la intervención en el mercado del alquiler cabe calificarlas como impropias, pues no existe ninguna normativa estatal o autonómica que atribuya competencias específicas a la ciudad de Madrid. Son propias, por el contrario, las competencias que desarrolla el municipio en materia de conservación y rehabilitación de edificios<sup>14</sup>. La suma total de lo que puede considerarse como gasto impropio en esta materia asciende en 2011 a 128.476.578 euros.

Por lo que se refiere a la prestación de servicios duplicados, la inexistencia de normativa sectorial origina frecuentes duplicidades, especialmente entre el ayuntamiento y la Comunidad, si bien algunos servicios están incluso triplicados, ya que son también prestados por la Administración estatal.

Por tanto podemos concluir que en las tres actividades mencionadas se ha detectado duplicidad en las actuaciones desarrolladas por Ayuntamiento y Comunidad, que se hace más visible por la existencia de un organismo público en cada Administración (Instituto de la Vivienda de Madrid - IVIMA; y Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo - EMVS) que coinciden en sus principales objetivos y en las actividades que desarrollan para hacerlos efectivos.

### 3. Servicios sociales

La LBRL recoge en el art. 25.2.*k)* las competencias de «prestación de servicios sociales», así como la «promoción y inserción social»; se trata de competencias que los municipios ejercerán en los términos de la legislación estatal y autonómica. Asimismo, el art. 26.1.*c)* contempla como competencia obligatoria de los municipios de población superior a 20.000 habitantes la prestación de servicios sociales. Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, ésta asume a través de su Estatuto de Autonomía las siguientes competencias: «1.23. Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, inserción y rehabilitación. 1.24. Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud. 1.25. Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural».

<sup>14</sup> Arts. 168 y ss. de la LSCM.

Una primera dificultad en relación con esta competencia es la amplitud del concepto «servicios sociales». De acuerdo con la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSSCM), «los servicios sociales tendrán por finalidad la promoción del bienestar de las personas, la prevención de situaciones de riesgo y la compensación de déficit de apoyo social». Esta Ley establece dos niveles de atención en esta materia, el de la atención social primaria y el de la atención social especializada, atribuyéndose en líneas generales las prestaciones de los servicios vinculados al primero a las entidades locales, mientras que la gestión del segundo se considera una competencia autonómica. La atención social primaria se define por la LSSCM como la estructura dispuesta para el acceso de los ciudadanos al sistema de servicios sociales y a las prestaciones del mismo, cuyo equipamiento básico es el centro municipal de servicios sociales. La atención social especializada es la estructura destinada a dar respuesta a situaciones o necesidades que requieren una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinados, y se organiza por sectores de atención, definidos según la edad o según las diferentes necesidades que presentan las personas.

El análisis de la normativa permite afirmar que, en general, son competencias propias municipales en materia de servicios sociales todas las que se insertan en el concepto de atención social primaria, así como otras que, aun correspondiendo a la atención social especializada, se asignan específicamente por las leyes a las entidades locales, incluyéndose: los centros municipales de servicios sociales [art. 46.1.c) de la LSSCM]; la gestión de equipamientos de atención social especializada de titularidad municipal [art.46.1.f) de la LSSCM]; servicios dirigidos a menores [art.46.1.l) de la LSSCM]; teleasistencia a personas mayores dependientes (art. 64.7 de la LSSCM); la atención a personas sin hogar (art. 31 de la LSSCM); la ayuda a domicilio a no dependientes [art. 31.f) de la LSSCM].

Por el contrario, son competencias impropias las correspondientes a servicios o prestaciones de atención social especializada, entre ellas: la ayuda a domicilio para discapacitados [art. 45.e) en relación con el art. 33.b) de la LSSCM]; los centros de atención a la discapacidad [art. 45.e) de la LSSCM]; los centros de día y centros de mayores [art. 45.e) en relación con el art. 33.f) de la LSSCM]; las residencias para personas mayores [art. 45.e) en relación con el art. 33.f) de la LSSCM], y la atención social a los inmigrantes [art. 33.f) de la LSSCM]. El importe de gasto impropio en el presupuesto municipal 2011 supone 97.151.810 euros.

En el ámbito de los servicios sociales también se concentran gran parte de los servicios duplicados entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid. En concreto esta situación se produce en los centros de día para personas mayores<sup>15</sup>, los centros de mayores que promueven la convivencia y las actividades de ocio en este colectivo, las residencias y los centros de atención a la discapacidad.

<sup>15</sup> Proporcionan atención socio-sanitaria especializada a personas mayores con deterioro físico o cognitivo.

#### 4. Juventud

Con carácter previo al análisis de este sector, debe aclararse que las políticas en materia de juventud tienen carácter transversal<sup>16</sup>, y pueden manifestarse en acciones culturales, sanitarias, educativas, de empleo, de vivienda, de ocio, etc. No obstante, puesto que existe un programa presupuestario municipal denominado específicamente «juventud» se ha optado por analizar estas actuaciones de forma independiente, si bien en otros ámbitos sectoriales también se desarrollan políticas que tienen como destinatarios a los jóvenes.

Por lo que se refiere a la acotación de la competencia sobre juventud, es oportuno recordar que el art. 48 de la CE establece que «los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural». El art. 26.1.24 del EACM atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud. La Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid, prevé el desarrollo por los órganos autonómicos de políticas específicas dirigidas a la juventud en los siguientes ámbitos: formación, empleo juvenil, vivienda, familia, salud y consumo, promoción cultural y deportiva, infraestructuras juveniles como albergues, refugios o campamentos, asociacionismo y voluntariado, servicios de información y medio ambiente.

En cuanto a la distribución de competencias en la materia, no existe ninguna normativa estatal o autonómica que atribuya competencias directamente a la ciudad de Madrid en materia de juventud. A pesar de ello, y tal y como hemos señalado al inicio de este epígrafe, existe un programa presupuestario municipal denominado «juventud», que prevé los siguientes objetivos: fomentar acciones de ocio saludable para los jóvenes; impulsar la red de información juvenil; fomentar la participación juvenil; gestionar el albergue juvenil; fomentar la investigación, la cultura y la formación entre los jóvenes. Estas competencias deben calificarse como impropias, ya que ni la LBRL ni la legislación sectorial en la materia atribuyen al municipio de Madrid competencia alguna en materia de juventud<sup>17</sup>. El importe de gasto impropio asciende a 5.853.506 euros.

Por lo que se refiere a la existencia de duplicidades, las competencias desarrolladas por la Comunidad de Madrid en este ámbito son mucho más extensas que las ejercidas por el ayuntamiento. Por otro lado, la mayor parte de las acciones municipales son de fomento, ámbito en el que es habitual la concurrencia administrativa, máxime en políticas de carácter transversal. La duplicidad por tanto sólo se produce en el servicio de

<sup>16</sup> El preámbulo de la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid, señala expresamente que la política de juventud es esencialmente transversal.

<sup>17</sup> Como competencia conexa a la de juventud, puede citarse la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid, que en su capítulo IV atribuye determinadas funciones a las entidades locales, si bien relacionadas con programas de prevención y inserción de adolescentes y programas de acogida.

albergue juvenil, ya que tanto el ayuntamiento como la Comunidad disponen de este tipo de centros. En el caso de la red de información juvenil, debe destacarse que no se produce duplicidad, ya que la red municipal depende de la autonómica y ésta a su vez de la estatal, integrada en la Red Europea.

## 5. Cooperación al desarrollo

La LBRL no se refiere en ninguno de sus apartados a la competencia sobre cooperación al desarrollo. Tampoco contiene alusión alguna el EACM, si bien la Comunidad Autónoma dispone de una Ley reguladora de esta materia (Ley 13/1999, de 29 de abril, de cooperación para el desarrollo de la Comunidad de Madrid), en la que tampoco se atribuyen competencias a las entidades locales. En este sentido, la ley tiene por objeto «establecer y regular el régimen jurídico de la cooperación para el desarrollo realizada por la Comunidad de Madrid. Entendiendo por ello el conjunto de recursos y capacidades que la Comunidad de Madrid pone al servicio de los países en desarrollo con el fin de contribuir a su progreso humano, económico y social, y cuyo objetivo último es la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones» (art. 1). En consecuencia, las actuaciones de cooperación al desarrollo realizadas por el Ayuntamiento de Madrid deben calificarse como impropias, y se traducen en un gasto en 2011 de 1,6 millones de euros.

Por lo que se refiere a las duplicidades, en esta política desarrollan actuaciones tanto la Administración General del Estado como la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento, si bien se trata de un ámbito natural de actuación concurrente de diferentes Administraciones públicas. No obstante, al descender a las concretas actividades materiales realizadas es frecuente encontrar duplicidades<sup>18</sup>.

## 6. Empleo

El empleo es una materia que no aparece especificada en ninguno de los artículos de la LBRL reguladores de las competencias municipales. La CE, en el art. 149.1.7.<sup>a</sup>, atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. La legislación en la materia está constituida por una ley estatal, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y una ley autonómica, la Ley 5/2001, de 3 de julio, de creación del Servicio Regional de Empleo. La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, atribuye al Estado competencias de coordinación en esta materia y señala que corresponderá a las Comunidades Autónomas, en su ámbito territorial, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les

<sup>18</sup> En el presupuesto municipal para el año 2012 no se contempla programa alguno destinado a la cooperación al desarrollo, por lo que se han eliminado las eventuales duplicidades que pudieran existir.

hayan sido transferidos (art. 3.2). Asimismo, esta ley señala que las políticas de empleo han de tener en cuenta en su diseño y modelo de gestión, la dimensión local, con el fin de favorecer y apoyar las iniciativas de generación de empleo en dicho ámbito (art. 4). Ambas normas prevén la posible participación de los Entes locales en el desarrollo de políticas de empleo de la Administración estatal y autonómica, pero en ninguna de las dos se concreta dicha intervención, ya que estas políticas de empleo son, en definitiva, diseñadas y gestionadas por otras Administraciones públicas. En consecuencia, las competencias desarrolladas por el ayuntamiento en este sector son impropias. Los programas presupuestarios que financian actuaciones en materia de empleo suponen un importe en 2011 de 47.764.992 euros, que debemos considerar como gasto impropio.

En cuanto a las actividades a desarrollar en el ejercicio de esta competencia, la ley establece como instrumentos de la política de empleo la intermediación laboral y las políticas activas de empleo. Dentro de estas últimas se incluyen todas las acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas.

Descendiendo al análisis de las concretas actividades desarrolladas por el ayuntamiento en materia de empleo, podemos citar las siguientes funciones ejercidas por el Organismo Autónomo Agencia para el Empleo de Madrid, a través de ocho Agencias de Zona y Bolsas de Empleo: atención personalizada, orientación, intermediación laboral, bolsa de trabajo, asesoramiento, ayudas al autoempleo, vivero de empresas y formación. Debe resaltarse la vinculación de algunas de estas actividades —ayudas al autoempleo, vivero de empresas— con las que se analizan más adelante en el sector «desarrollo económico», que tiene entre sus objetivos el desarrollo empresarial, la política de PYMEs o las ayudas a los emprendedores.

La Comunidad de Madrid —a través de la Dirección General de Empleo de la Consejería de Educación y Empleo— y el Ayuntamiento de Madrid —a través del Organismo Autónomo Agencia para el Empleo de Madrid— desarrollan actuaciones en materia de intermediación, formación laboral y políticas activas de empleo, si bien no se puede hablar de duplicidad de competencias, sino del desarrollo por parte del ayuntamiento de competencias concurrentes o complementarias de las labores de gestión y financiación que realiza la Comunidad de Madrid.

## 7. Salud pública

Partiendo de las competencias que en esta materia se recogen en el art. 25.2 de la LBRL<sup>19</sup>, la legislación sanitaria, tanto estatal como autonómica, atribuye competen-

<sup>19</sup> Protección de la salubridad pública, participación en la gestión de la atención primaria de la salud, cementerios y servicios funerarios, y suministro de agua [...], servicios de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales [letras *h*), *i*), *j*) y *l*)].

cias muy amplias a las entidades locales en el campo de la salud y salubridad públicas, pero no en lo que respecta a la actividad asistencial sanitaria (art. 42 de la LGS<sup>20</sup> y art. 137 de la LOSCAM<sup>21</sup>). No obstante, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante, LGSP), define el concepto salud pública de forma amplia, como el «conjunto de actividades organizadas por las Administraciones públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales». De esta forma, el concepto de salud pública engloba la gestión sanitaria como uno más de sus posibles contenidos, que se complementa con las actuaciones que pueden desarrollar las Administraciones públicas para la vigilancia, prevención, protección y promoción de la salud. A pesar de ello, es a la Comunidad de Madrid a quien corresponde el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de sanidad e higiene.

Las principales competencias locales que, tanto la LGS como la LOSCAM, enumeran en este campo son las siguientes: *a*) participación en los órganos de dirección de las áreas de salud; *b*) control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales; *c*) control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones; *d*) control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportivas y de recreo; *e*) control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte; *f*) control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria, y *g*) desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales con riesgos específicos.

La LGSP no altera esta relación de competencias, limitándose únicamente a recordar que las entidades locales deben asegurar en el ámbito de sus competencias que los respectivos sistemas de vigilancia en salud pública cumplen en todo momento con las previsiones de dicha ley y que habrán de proporcionar la información que establezca la normativa nacional e internacional, con la periodicidad y desagregación que en cada caso se determine.

En lo que atañe a determinadas materias relacionadas con la salud pública, como es el caso de las adicciones, los municipios ejercen importantes competencias propias a la vista de lo regulado en la Ley 5/2002, de 27 de julio, sobre Drogodependencias y otros trastornos adictivos. Así, por ejemplo, la ejecución de los programas de prevención que se desarrollen exclusivamente en el ámbito municipal o el fomento de la participación

<sup>20</sup> Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

<sup>21</sup> Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.

social y el apoyo a las instituciones sin ánimo de lucro que en el municipio desarrollen las actuaciones previstas en el citado Plan Municipal. No obstante, también se aprecia un significativo ámbito de actuaciones en este campo que, al tener naturaleza asistencial, pueden calificarse como impropias.

A modo de resumen, podemos señalar, por tanto, que la ciudad de Madrid tiene atribuidas competencias propias en materia de salud pública, básicamente relacionadas con el control sanitario y la prevención. Al mismo tiempo, también desarrolla competencias impropias, fundamentalmente todas aquellas que implican la prestación de asistencia sanitaria pública, ya que es a la Comunidad de Madrid a quien corresponde garantizar el derecho a la asistencia sanitaria pública. Dentro de estas competencias impropias se incluiría: la asistencia sanitaria de urgencia que presta el SAMUR, en todo aquello que excede de la protección civil; la actividad asistencial relacionada con las adicciones<sup>22</sup>, y la actividad asistencial sanitaria a través de algunos centros municipales<sup>23</sup>. La cifra estimativa del gasto impropio en esta materia alcanza en 2011 los 68.568.901 euros.

Por otra parte, la sanidad y la salud pública son ámbitos en los que es frecuente la previsión legal de actuaciones concurrentes si bien, en ocasiones, dicha concurrencia no está lo suficientemente definida a nivel legal. Esto motiva que en numerosos supuestos la distribución concreta de las competencias entre el Ayuntamiento y la Comunidad haya debido realizarse a través de convenios de colaboración o acuerdos informales adoptados en reuniones *ad hoc*, para coordinar las actuaciones de ambas Administraciones, lo que no ha podido evitar, sin embargo, que en algunos casos se produzcan duplicidades. Así ocurre en actividades de carácter preventivo y asistencial, tanto sanitarias como en el campo de las adicciones, en la asistencia sanitaria de urgencia y en el ejercicio de la potestad sancionadora en determinados ámbitos.

## 8. Educación

La LBRL atribuye competencias a los municipios en materia educativa en el art. 25.2.n), por tanto en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En concreto, la Ley básica concreta las siguientes atribuciones: participar en la programación de la enseñanza; cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos; intervenir en los órganos de gestión de los centros docentes públicos, y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Además, el art. 28 de la LBRL

<sup>22</sup> El ayuntamiento cuenta con una red de diez Centros de Atención a Drogodependientes, siete de titularidad propia y tres concertados.

<sup>23</sup> El ayuntamiento posee dieciséis Centros genéricos de Madrid Salud y siete Centros monográficos. Deslindar los supuestos en que se está desarrollando una competencia impropia y concretar cuándo están duplicados los correspondientes servicios exigiría el análisis individual de la actividad desarrollada por cada uno de dichos centros.



prevé expresamente como ámbito municipal de realización de actividades complementarias la educación.

La educación es un derecho fundamental de los previstos en la Sección 1.<sup>a</sup> del capítulo II del título I de la CE, reservando el art. 149.1.30.<sup>a</sup> al Estado el dictado de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la CE. En consecuencia, a la hora de analizar este ámbito material debemos en primer lugar atender a lo dispuesto en dos leyes orgánicas: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación-LODE; y Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación-LOE. A la Comunidad de Madrid le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de enseñanza; sin embargo, no ha dictado ninguna ley en la materia, aunque sí ha aprobado normas reglamentarias que concretan las competencias municipales esbozadas por las leyes orgánicas citadas<sup>24</sup>.

El análisis conjunto de las normas mencionadas permite afirmar que en materia educativa las entidades locales disponen de amplias posibilidades de actuación, si bien normalmente de forma potestativa o en régimen de colaboración o cooperación. Entre las competencias propias de ejercicio imperativo destacan la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil y primaria; la cesión de suelo para la construcción de centros de educación infantil y primaria; la cesión del derecho de superficie para la construcción de centros docentes públicos de educación secundaria, etc. En relación a las competencias propias de ejercicio potestativo, tiene especial relevancia la creación y funcionamiento de las escuelas infantiles de titularidad pública<sup>25</sup>.

Por lo que se refiere a las competencias impropias, encontramos el incremento de la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos en escuelas infantiles de titularidad privada, la realización de actividades complementarias para los centros educativos, las escuelas de enseñanzas artísticas, etc. Estas competencias se financian en su mayoría a través del programa «Servicios de educación», por un importe de 6.688.584 euros, que constituye por tanto gasto impropio.

El ámbito más claro de duplicidad en materia educativa se produce en relación a las escuelas infantiles de primer ciclo (0 a 3 años) de titularidad pública; tanto la Comunidad como el ayuntamiento prestan este servicio a través de la construcción y gestión de escuelas infantiles de titularidad pública, si bien su planificación se coordina entre ambas instituciones. De hecho, el número de escuelas infantiles de titularidad autonómica y de titularidad municipal es casi idéntico.

<sup>24</sup> Decreto 66/2001, de 17 de mayo, por el que se establece la cooperación de las Corporaciones locales con la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid en la gestión de construcciones escolares, así como la reforma, ampliación, mejora y conservación de los mismos; Decreto 105/2009, por el que se regula la financiación del primer ciclo de educación infantil en la Comunidad de Madrid.

<sup>25</sup> Art. 15 de la LOE: «Las Administraciones públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo» de educación infantil.

## 9. Cultura

Los arts. 25, 26 y 28 de la LBRL se refieren en diversos apartados a actividades y servicios municipales relacionados con la cultura. Así, como servicio obligatorio en los municipios de más de 5.000 habitantes se cita la biblioteca pública. En los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, a los municipios les corresponden competencias en materia de patrimonio histórico-artístico y actividades o instalaciones culturales. Finalmente, se menciona expresamente la cultura como ámbito propicio para el desarrollo de actividades complementarias por parte de los municipios.

Tras el análisis de la legislación sectorial, podemos afirmar que constituyen competencias propias municipales en materia de cultura las referentes a bibliotecas, archivos, y patrimonio histórico-artístico, de acuerdo con lo dispuesto en la LBRL y en las Leyes 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid, y 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con la Ley 9/1999, de 9 de abril, de Museos de la Comunidad de Madrid, la competencia sobre museos municipales es propia, si bien de ejercicio potestativo. El Ayuntamiento de Madrid destina 7.688.547 euros a la financiación de esta competencia, que habrá de entenderse, de acuerdo con lo señalado, como gasto propio. Por el contrario, la competencia para la realización de actividades culturales no ha sido objeto de regulación y de atribución específica a los municipios de la Comunidad de Madrid, por tanto, se trata de una competencia impropia, al igual que la competencia ejecutiva en materia de proyectos culturales. El Ayuntamiento de Madrid destina 77.881.830 euros a la financiación de la primera competencia, y para la gestión de la segunda 15.539.201 euros.

Por lo que se refiere a la existencia de duplicidades, únicamente se han detectado en relación con el servicio de biblioteca, ya que tanto la Comunidad como el Ayuntamiento gestionan bibliotecas de su titularidad. No obstante, algunas bibliotecas autonómicas están vinculadas a una finalidad específica y no al servicio de los ciudadanos en general tal y como ocurre, por ejemplo, con las bibliotecas adscritas a los centros educativos, cuyo objetivo consiste en coadyuvar a dicha función educativa, por lo que la duplicidad solamente se produce en las bibliotecas destinadas a la generalidad de la población. Existen otros ámbitos en los que se ha detectado que tanto la Comunidad como el Ayuntamiento concurren, si bien dada la peculiar naturaleza de la competencia «cultura» no se producen duplicidades: así, por ejemplo, en el fomento de actividades culturales, la creación y gestión de museos, el patrimonio histórico y las subvenciones para el fomento y promoción de la cultura.

## 10. Desarrollo económico

Antes del análisis de este ámbito material, resulta conveniente precisar las actuaciones o políticas incluidas en el mismo, ya que no se corresponde exactamente con la no-

menclatura de ninguna de las políticas de gasto definidas en la Orden EHA/3565/2008. No obstante, en la práctica, se ubica en la política de gasto 43, que incluye «comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas». Analizando los programas presupuestarios incluidos, podemos señalar que esta política a los efectos de nuestro análisis comprende: el comercio; la promoción económica en general; el fomento de la innovación y la tecnología, y el desarrollo empresarial.

Poniendo en relación las anteriores actuaciones con la enumeración de competencias municipales que realiza la LBRL, se extraen las siguientes conclusiones: *a)* El único servicio obligatorio previsto en el art. 26 de la LBRL que puede incardinarse en este sector es el relativo a mercados. *b)* El art. 25.2 de la LBRL alude también a las ferias. La normativa de desarrollo en esta materia está constituida por la Ley 15/1997, de 25 de junio, de Actividades FERIALES de Madrid, que reconoce la competencia de las Administraciones públicas para la promoción de instituciones feriales. *c)* Por lo que se refiere a otra legislación directamente vinculada con el desarrollo económico, la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de Madrid sólo atribuye a los municipios competencias en lo relativo a la instalación de establecimientos comerciales, y la Ley 1/1997, de 8 de enero, de venta ambulante de Madrid, prevé importantes competencias municipales en materia de venta no sedentaria.

En cuanto a las competencias autonómicas sobre desarrollo económico, el EACM prevé las siguientes competencias exclusivas: ferias y mercados interiores, incluidas las exposiciones; establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil; cooperativas y entidades asimilables; artesanía; denominaciones de origen, en colaboración con el Estado; fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional; de acuerdo con las bases y la ordenación de la política económica general y la política monetaria del Estado, le corresponde la competencia exclusiva en materia de ordenación y planificación de la actividad económica regional, y comercio interior.

De acuerdo con lo anterior, son competencias propias de la ciudad de Madrid en este ámbito las relativas a mercados y venta ambulante, y la referente a ferias, que se desarrolla a través de la Institución Ferial Madrileña (IFEMA)<sup>26</sup> y de la sociedad municipal Madrid Espacios y Congresos, S. A. En consecuencia, son impropias las demás políticas municipales tendentes al desarrollo económico de la ciudad, tales como el fomento y divulgación del conocimiento de la economía de Madrid, el fomento de la participación de la ciudad de Madrid en proyectos internacionales, el fomento de la innovación y la tecnología y las políticas de desarrollo empresarial. A nivel presupuestario el gasto impropio en las políticas que hemos enmarcado en desarrollo económico asciende a 11.702.271 euros.

<sup>26</sup> IFEMA es un consorcio constituido por el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid, la Cámara de Comercio de Madrid y Caja Madrid.

La Agencia de Desarrollo Económico «Madrid Emprende» es el organismo autónomo del Ayuntamiento de Madrid que desarrolla las actividades municipales en materia de promoción económica, entre las que cabe destacar la concesión de subvenciones, la asistencia a empresarios emprendedores, el asesoramiento a las empresas con el objetivo de fomentar la excelencia empresarial, así como su internacionalización y la atención a los inversores que estén interesados en desarrollar su actividad en la ciudad de Madrid.

La Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Economía, Estadística e Innovación Tecnológica de la Consejería de Economía y Hacienda y de la empresa PromoMadrid Desarrollo Internacional de Madrid, S. A., desarrolla actuaciones similares a las ejercidas por «Madrid Emprende», que se concretan en la concesión de ayudas y subvenciones dirigidas a promover el desarrollo regional y el fomento del empleo, a promover la inversión extranjera en la Comunidad y a apoyar a las empresas madrileñas en sus procesos de internacionalización.

Esta coincidencia no significa, sin embargo, la existencia necesaria de duplicidades, ya que la actuación concurrente de varias Administraciones públicas para la promoción del desarrollo económico redundaría en una mayor protección del interés público, sin perjuicio de que, al descender a las concretas actividades realizadas, pueda concluirse la necesidad de coordinar adecuadamente la actividad de las distintas Administraciones.

## 11. Turismo

Con carácter previo debe señalarse que dada su importancia para la economía madrileña se ha optado por analizar la política turística de manera independiente, a pesar de que puede configurarse también dentro de la política de desarrollo económico. El turismo aparece como una de las materias en las que el legislador sectorial —que en este caso es la Comunidad de Madrid— debe concretar las competencias municipales, en virtud del art. 25.2.m) de la LBRL. Pero la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Turismo de Madrid, no establece ninguna competencia municipal en este sector, por lo que todas las competencias desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid son impropias. Esta conclusión viene avalada también por lo dispuesto en el EACM. En concreto, el EACM establece en su art. 26 que «la Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 1.21. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». La financiación de estas competencias se atiende a través de un único programa presupuestario, por un importe de 8.487.783 euros, que responde, por tanto, a un gasto impropio.

Por lo que se refiere a la existencia de servicios duplicados, en materia de turismo desarrollan actuaciones tanto el Ayuntamiento como la Comunidad, aunque el ámbito territorial al que se refieren no es, lógicamente, del todo coincidente, ya que la promoción turística que efectúa la Comunidad de Madrid abarca la totalidad del territorio autonómico, mientras que el Ayuntamiento limita sus políticas al término municipal.

Las actuaciones con incidencia en el turismo realizadas por el Ayuntamiento de Madrid son las relativas a la información al turista y la promoción turística, actividades también realizadas por la Comunidad de Madrid. Sin embargo existen diversas razones que justifican la existencia de una concurrencia necesaria en las actuaciones turísticas desarrolladas por el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid<sup>27</sup>: *a)* desde la perspectiva municipal, parece impensable que la promoción turística de la ciudad de Madrid no se desarrolle por el propio ayuntamiento, situación que además es la habitual en todas las grandes capitales (París, Londres, Roma o Nueva York). En este sentido, el protagonismo de la promoción turística de la ciudad debería estar atribuido a los órganos municipales, para garantizar una política más uniforme y coherente en la materia. *b)* Desde la perspectiva autonómica, no es razonable una política autonómica de promoción turística de la región que no incluya a la ciudad de Madrid. Si ésta es la situación habitual en cualquier Comunidad Autónoma —que, lógicamente, realizan actividades de promoción turística de su capital—, más aún en el supuesto de Comunidades Autónomas uniprovinciales.

En conclusión podemos afirmar que en el ámbito de la información y la promoción turística se produce una concurrencia necesaria entre ayuntamiento y Comunidad que contribuye a un mejor desarrollo de la política turística, si bien deberán analizarse los mecanismos de cooperación y coordinación existentes para garantizar la coherencia en las actuaciones desarrolladas por las distintas Administraciones públicas.

---

<sup>27</sup> E incluso puede producirse cierta concurrencia con la Administración General del Estado, que promociona España como destino turístico en su conjunto a través deTURESPAÑA y de las Consejerías de Turismo en el exterior.