



AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
EUSKADI

DICTAMEN 160/2014

CONSULTA N° 160/2014: ANTEPROYECTO DE LEY
MUNICIPAL DE EUSKADI.



ÍNDICE

ANTECEDENTES	3
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO	13
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN	35
EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN	36
I Consideraciones generales	36
II La fase inicial del procedimiento.....	37
III La apertura del procedimiento: la audiencia y la participación	39
IV Los informes preceptivos.....	50
V La incidencia económica	54
VI Valoración final del procedimiento.....	62
LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.....	63
EL DESLINDE COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI EN LA REGULACIÓN PROYECTADA.....	67
EL DESLINDE COMPETENCIAL EN EL MARCO INTERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI: LAS COMPETENCIAS DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS.....	77
CONTENIDO DEL PROYECTO.....	80
I Consideraciones generales	80
II Análisis del articulado.....	85
A) Las entidades locales de ámbito inferior al municipio:	85
B) La lengua oficial de las entidades locales vascas:.....	88
C) Las competencias municipales:.....	92
D) Gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana:.....	99
E) El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi:	107
F) Gestión de servicios locales: servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes:.....	114
G) Financiación de los municipios vascos y demás entidades locales:.....	124
H) Disposiciones adicionales y transitorias:	136
III Cuestiones de técnica normativa.....	138
CONCLUSIÓN	147



SR. CONSEJERO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 22 de octubre de 2014, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº C 160/2014, relativa a: **anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi. (Ref.: DNCG_LEY_7994/2014_02).**

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Beitia Ruiz de Arbulo.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D^a M^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Gorka Erlantz Zorrozuza Aierbe.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 160/2014

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 24 de septiembre de 2014 (con fecha de entrada del mismo día), el Consejero de Administración Pública y Justicia somete a consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.
2. Junto con la citada orden de remisión y el texto del anteproyecto sometido a consulta, en el expediente remitido figuran los documentos relevantes que se enumeran a continuación.
3. Conviene no obstante precisar que de algunos de dichos documentos se incluye en esta enumeración un resumen amplio de su contenido, mientras que se omite respecto



de otros porque de estos se deja amplia constancia al examinar el procedimiento de elaboración y se evita con ello la reiteración en un dictamen ya de por sí extenso.

4. Los documentos que integran el expediente son los siguientes:
 - a) Orden de 9 de enero de 2014 del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del texto correspondiente a la norma de referencia.
 - b) Orden de 27 de junio de 2014 del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se aprueba con carácter previo, el texto del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.
 - c) Resolución de 30 de junio de 2014, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales, por la que se somete a información pública el anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi (publicada en el BOPV nº 123 del 1 de julio).
 - d) Solicitudes de remisión del anteproyecto de ley y concesión de un plazo de tres meses para la realización de alegaciones, formuladas por los ayuntamientos de Donosti (16/7/2014), Lekeitio (17/7/2014), Aizarnazabal (17/7/2014), Irura(17/7/2014), Orendain, Ubide (24/7/2014), Orexa (16/7/2014), Hernani (14/7/2014), Lizartza (8/8/2014), Aramaio (17/7/2014), Arrasate (17/7/2014) Berastegi (17/7/2014), Markina Xemein (16/7/2014), Pasaia (15/7/2014), Zeberio (23/7/2014), Aretxabaleta (15/7/2014), Tolosa (16/7/2014), Agurain (17/7/2014), Elantxobe (18/7/2014), Bidania-Goiaz (21/7/2014), Bergara (23/7/2014), Aduna (22/7/2014), Deba (17/7/2014), Zestoa (15/7/2014), Cuadrilla de Salvatierra (14/7/2014), Soraluze (18/7/2014), Azpeitia (16/7/2014), Lemoa (18/7/2014), Usurbil (21/7/2014), Amezketa (22/7/2014), Getaria (23/7/2014), Alegia (24/7/2014), Antzuola (21/7/2014), Berrobi (18/7/2014), Mallabia (21/7/2014), Andoain (18/7/2014), Larrabetzu (21/7/2014), Llodio (21/7/2014), Leaburu-Txarama (22/7/2014), Nabarniz (22/7/2014), Zuia (22/7/2014), Altzo (22/7/2014), Anoeta (21/7/2014), Ibarra (23/7/2014), Ikaztegieta (14/7/2014), Muxika (22/7/2014), Oiartzun (21/7/2014), Otxandio (24/7/2014), Eskoriaza (23/7/2014), Zalbibia (31/7/2014), Lezo (22/7/2014), Donemiliaga (18/7/2014), Ajangiz (24/7/2014), Asteasu (24/7/2014), Urretxu (7/8/2014) y Zaldibar (28/7/2014).
 - e) Resolución de 16 de julio de 2014, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales, por la que se amplía el trámite de información pública del anteproyecto de Ley Municipal (publicada en el BOPV nº 139 del 23 de julio).
 - f) Alegaciones presentadas por doña M^a del Mar Aláez Martínez, el 15 de julio de 2014, en las que plantea la necesidad de modificar el apartado 6 del artículo 7.c) de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la



Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), con el objeto de su adecuación a las previsiones contenidas en el párrafo primero de artículo 64 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco.

- g) Alegaciones realizadas por los tres centros asociados a la UNED en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 17 de julio de 2014, que solicitan la adición de una disposición adicional que contemple la continuidad futura de los vigentes convenios suscritos entre los centros asociados de la UNED radicados en Euskadi y los respectivos ayuntamientos integrados en los órganos rectores de las fundaciones y consorcios respectivos.
- h) Observaciones formuladas por la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud, de 18 de julio de 2014, en las que se sugiere definir con mayor claridad el reparto competencial en materia de salud pública (y adicciones) entre la Administración Autónoma y los municipios, y coordinar la regulación con el anteproyecto de Ley de Adicciones, que actualmente se encuentra en tramitación, y la regulación sobre el personal directivo público profesional local con la vigente en otros sectores.
- i) Alegaciones formuladas por la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo, GARAPEN de 21 de julio de 2014, en las que aboga por (i) un reconocimiento expreso en la Ley del papel de las agencias de desarrollo local o comarcal sin que sean discriminadas en el desarrollo de programas de desarrollo económico y políticas de empleo; (ii) la supresión de la prohibición del párrafo cinco del artículo 86 referida a las entidades locales que no pueden crear o participar en sociedades inter-locales que “sean de mercado”; y (iii) una clarificación de las redes de cooperación municipal y local, previstas en el artículo 90 del anteproyecto, y de las entidades locales intermedias, previstas en el capítulo II del título VIII.
- j) Alegaciones realizadas por el Síndico-Herritarren Defendatzailea de Vitoria-Gasteiz, de 22 de julio de 2014, proponiendo la inclusión en la ley de la “Sindicatura o Defensoría municipal”, como un instrumento de salvaguarda de los derechos y libertades de las vecinas y vecinos en sus relaciones con la Administración municipal.
- k) Acuerdo adoptado por la Comisión Ejecutiva de la Asociación de Municipios Vascos–EUDEL el 10 de julio de 2014. Emite informe en el que, tras realizar determinadas consideraciones generales sobre las competencias de los municipios y su financiación, así como sobre la integración de los municipios, junto con los otros dos niveles institucionales en el Consejo Municipal de Políticas Públicas Locales y en el Consejo Vasco de Finanzas, estructura sus alegaciones en tres apartados: (I)



alegaciones de carácter técnico y correcciones: (II) propuestas de carácter no estructural, que afectan al modelo del anteproyecto de ley; y (III) cuestiones de carácter estructural, que exigen un consenso institucional y político. El primer apartado incluye una serie de correcciones técnicas y mejoras al texto del anteproyecto. En el segundo se propone (i) el reconocimiento del derecho a la dedicación exclusiva de los alcaldes y alcaldesas de los municipios de más de 1.000 habitantes; (ii) alterar la composición del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y su presidencia, suprimiendo la referencia a que los puestos de trabajo del consejo estarán abiertos a las personas empleadas públicas de los tres niveles de gobierno; (iii) modificar algún aspecto relativo a la naturaleza y funciones de la Comisión de Gobiernos Locales; (iv) introducir cambios en la forma en que se determina la participación de los municipios en los tributos concertados, en materia de financiación condicionada y gastos de mantenimiento en el caso de concentraciones escolares. En el tercero se reflexiona sobre el título VII (Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales) y título IX (Financiación municipal). Por lo que se refiere al título VII, sostiene que ha de suscitar un especial consenso el ámbito competencial del Consejo de Políticas Públicas Locales, de la Comisión de Gobiernos Locales y de los órganos territoriales de participación del municipio, señalando respecto de éstos que su constitución no debería de ser potestativa, sino que la ley municipal debería garantizarlos e incluso deberían existir órganos de alerta temprana con funciones similares a la Comisión de Gobiernos Locales. En cuanto al título IX y modificación de la LTH, se considera que requiere un alto consenso institucional tanto el modelo diseñado para el establecimiento del nivel mínimo de participación municipal, como el listado de materias.

- l) Alegaciones formuladas por la Diputación Foral de Bizkaia, de 24 de julio de 2014, que inicia su escrito con una introducción en la que se señalan los cuatro aspectos irrenunciables que se han de respetar: (i) el núcleo intangible de la foralidad; (ii) las competencias que desarrollan las administraciones vascas y, en particular, las administraciones locales, sin que se produzca una modificación en la financiación; (iii) que el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales no intervenga en las iniciativas forales; y (iv) la inclusión de los municipios en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la forma en que se producirá la determinación del porcentaje mínimo de participación. A continuación realiza un análisis del articulado. Así, con respecto al contenido del artículo 16 (cláusula universal de competencias), recuerda que las diputaciones forales deben emitir informe en base a sus competencia en materia de tutela financiera, mientras que se cuestionan el artículo 17 (competencias propias), 18 (atribución de competencias por ley o norma foral), 20 (transferencia de competencias), y 21 (garantía y prestación de las competencias municipales) porque tanto el procedimiento como las condiciones, cuando se trate



de normas forales, han de ser determinados por las Juntas Generales. Con respecto al artículo 24 (garantía de financiación en los supuestos de competencias delegadas y de convenios de colaboración) advierte que el Consejo Vasco de Finanzas carece de atribuciones para efectuar retenciones. Se tacha de invasión competencial lo regulado en el artículo 31 y 32 al condicionar la determinación de los máximos totales del conjunto de los representantes municipales a lo que apruebe el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales. También el artículo 80.3 que incide sobre esa cuestión deberá respetar la competencia foral. Los nombramientos de los representantes de la Diputación, en el seno del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (artículo 77), deben realizarse con arreglo a la normativa foral. Se ponen objeciones al artículo 92.3 y 4 (entidades locales intermedias) y artículo 95.2 y 4 (consorcios) porque se está normando sobre materia de competencia de los territorios históricos y se propone una mejora técnica en el artículo 93 (entidades locales de base asociativa). El artículo 100 (financiación incondicionada) debía hablar de principios en vez de criterios, y el artículo 101 (régimen de las nuevas competencias y servicios municipales) nuevamente regula sobre la elaboración y condiciones para la aprobación de normas forales. Se realiza una observación sobre el artículo 103. En relación a la disposición adicional cuarta, relativa a las ofertas de empleo público conjuntas y procedimientos selectivos comunes, se indica que cuando las entidades locales pretendan la incorporación a las ofertas de empleo público del Territorio Histórico, el convenio deberá suscribirse con la Diputación Foral. Respecto a la disposición adicional sexta, donde se regula la participación de los municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos, se indica que deberá respetarse lo dispuesto en la Norma Foral 4/1996, de 26 de junio, por el que se crea el Consejo Territorial de Finanzas de Bizkaia. En relación a la disposición transitoria tercera, relativa a la aplicabilidad diferida de las obligaciones de transparencia recogidas en el título VI, sobre el apartado 6 de la misma, señala que se impone a las diputaciones forales la obligación de prestar determinados servicios, debiendo añadirse por ello, “sin perjuicio de las correspondientes contraprestaciones económicas, en su caso”. Se concluye, por último mostrando su conformidad con las modificaciones de la LTH.

- m) Informe del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde, de 24 de julio de 2014. Con carácter general se valora el esfuerzo realizado para aportar y analizar datos disgregados por sexo y para incluir medidas dirigidas a incluir la perspectiva de género en el texto de la norma. Tras examinar las medidas que recoge el informe de impacto elaborado por el departamento promotor, se sugieren una serie de cuestiones: (i) ampliar los supuestos en los que puede ejercerse la delegación de voto (se enuncian la adopción, el acogimiento de menores, el riesgo de embarazo, la asistencia a exámenes prenatales, lactancia etc.); (ii) asegurar la sustitución



durante los permisos de paternidad o maternidad o excedencias por el cuidado de menores y enfermedad prolongada; (iii) unificar en diversos preceptos la mención a la representación equilibrada de mujeres y hombres; (iv) aunque se valora de forma muy positiva el artículo 25.4 del anteproyecto, se sugiere mejorar su redacción (“las candidaturas a elecciones locales ... conforme a los últimos resultados electorales locales, una representación equilibrada de mujeres y hombres, de forma que cada sexo esté representado, al menos, al 40%”); (v) incluir la perspectiva de género entre los objetivos y el sistema de evaluación de la carta de servicios; en los planes económico-financieros municipales (del artículo 105); (vi) incluir en la parte expositiva una referencia a la Ley 4/2005, de 18 de febrero; (vii) incorporar en el artículo 7 una mención al uso no sexista del lenguaje; (viii) que los datos del registro de entidades locales referidos a las personas que forman parte de los órganos de gobierno y administración de la entidad se presenten desagregados por sexo;(ix) en la memoria económica del artículo 18 y en la que prevé el artículo 101 se recomienda tomar en cuenta el impacto de las decisiones normativas sobre las mujeres y los hombres; (x) en el procedimiento de designación del personal directivo público profesional del artículo 38 se sugiere incluir la formación en igualdad y la acreditación de competencias directivas en el área de la igualdad de mujeres y hombres e incluir también en los procesos selectivos una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas y categorías en los que su representación sea inferior al 40%; (xi) al publicar los datos sobre gestión pública, se sugiere hacerlo de forma desagregada por sexos, también, si es posible, contemplar el impacto del presupuesto local; (xii) tomar en consideración la situación de la mujeres al establecer el Portal de Transparencia y sistema multicanal y en los preceptos que contemplan las consultas sectoriales y consultas ciudadanas; (xiii) se considera importante que el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales incluya a una persona del área de igualdad de EUDEL; (xiv) en los convenios de cooperación y los convenios de la disposición adicional tercera se recuerda la aplicación de los artículos 3, 16, 18.4 y 23 de la Ley 4/2005, de 4 de octubre; (xv) se recuerda el objetivo de procurar una representación equilibrada que establece el artículo 23 de la Ley 4/2005, de 4 de octubre, para su inclusión en el artículo 94.8 y cuando se regulan las federaciones y asociaciones de la disposición adicional tercera ; y (xvi) respecto de las ofertas de empleo públicas y procedimientos selectivos recuerda que han de incluirse en los temarios contenidos referidos a la igualdad, incluir la cláusula que permite la aplicación de la medida de acción positiva en caso de igualdad de capacitación de infrarrepresentación e incluir una cláusula que garantice que los tribunales de selección tendrán una representación equilibrada .

- n) Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Justicia y Administración Pública, de 30 de julio de 2014 que básicamente centra su examen



en la técnica legislativa, avanzando sugerencias para la mejora del texto en ese aspecto.

- o) Alegaciones y sugerencias de la Asociación de Concejos de Álava, de 4 de agosto de 2014. El escrito se estructura en cuatro apartados. El primero, “Regulación de los Concejos del Territorio Histórico de Álava, sus potestades y competencias”, solicita la inclusión de una disposición adicional que reconozca los concejos y sus potestades, así como que se esclarezca si la regulación contenida en el artículo 13 para las “Entidades locales menores” es de aplicación a los concejos. El segundo bloque de alegaciones, “referencia a las entidades locales que integran el nivel de la Administración Local”, insta el cambio de denominación de la ley que debería ser la “Ley de entidades locales de Euskadi”. Asimismo solicita que se añada al término municipio la expresión “y otras entidades locales” en numerosos artículos del texto del proyecto. El tercer y último apartado de las alegaciones, “representación institucional de ACOA-AKE”, se destina para reclamar que dicha Asociación de Concejos tenga la condición de interlocutora ante las demás administraciones. Por último, se propone que se incorpore el reconocimiento a los cargos públicos concejiles del derecho de ausentarse del trabajo por causas atinentes al desempeño de su función.
- p) El Diputado General de Álava formula el 11 de agosto de 2014 un extenso escrito de alegaciones sobre el texto remitido. Se señala, en síntesis, que el artículo 1 resulta más propio de la parte expositiva, si bien en su apartado tercero se identifica una de las “principales intromisiones competenciales en la foralidad” al establecer la intervención municipal en “la determinación del sistema de financiación municipal y en el reparto de recursos públicos derivados del Concierto Económico”. El artículo 2 desconoce u obvia el ordenamiento local de Álava. El artículo 4, “pone de manifiesto la descompensación de la Ley hacia la faceta política de la Administración local” y destaca el “olvido” de los principios del artículo 103 CE y 3 LRJPAC y la necesidad de precisar los nuevos (solidaridad, sostenibilidad medioambiental, proximidad a la ciudadanía...). Sobre el principio de subsidiariedad advierte su posible contradicción con el artículo 22.2 del texto y vuelve a destacar el olvido de los “Concejos”, al igual que sucede en el artículo 8 con las juntas administrativas. En el artículo 9, recuerda la existencia de las entidades locales menores que también cuentan con autonomía y, en relación al registro de entidades locales contemplado en el artículo 11, se considera que invierte los términos en los que ahora se regulan (por cada territorio histórico) y se desconoce la realidad, por lo que propone su supresión. El artículo 12 debería limitarse a reconocer la existencia de los concejos, hermandades y las cuadrillas del Territorio Histórico de Álava, ya que respecto de éstas nada puede garantizar el proyecto. Sobre el régimen de las competencias municipales se formulan diversas consideraciones atinentes a los artículos 14, 16 17, 18 19, 21, 22 y 23. Básicamente, se solicita (i) la clarificación de preceptos o nociones que se ven oscuros, tales como, la



noción de competencia transferida; la duplicidad; el informe sobre el ejercicio de nuevas competencias, cuya actual diseño se considera que pudiera vulnerar competencias forales o, al menos, limitar seriamente el ejercicio de la tutela financiera (con expresa mención al plazo de quince días), también adolece de falta de precisión la delimitación competencial de los puntos 1, 24 y 32 del artículo 17; y (ii) se exponen lo que se consideran contradicciones e incongruencias que afectan al artículo 18 y el artículo 79.1, el artículo 19 con el artículo 22.2. En cuanto al procedimiento para delegar competencias del artículo 23 se advierte la ausencia del plazo de cinco años contemplado en la LBRL. En el artículo 24 se aboga por no involucrar al Consejo Vasco de Finanzas Públicas. En el artículo 25 se insta a equiparar los supuestos de delegación de voto para las concejales y los concejales a los contemplados para las personas que son parlamentarias o junteras. El artículo 31 se considera incompatible con lo dispuesto en la disposición adicional segunda punto 11 LBRL por lo que se insta su supresión. Se compara el límite del artículo 32 (2000 habitantes para reconocer el derecho a la dedicación exclusiva) del que fija la LBRL (población superior a 1000 habitantes). Se sugiere remarcar el carácter voluntario del “código de conducta municipal”. Sobre los artículos 36 a 40, referidos al personal directivo municipal, se sugiere que el proyecto contenga una remisión a lo que al efecto establezca la futura Ley de empleo público vasco. Al hilo del examen del artículo 47 –y de la disposición transitoria tercera- se advierte de la necesidad de matizar para los concejos las obligaciones sobre páginas webs y sedes electrónicas, asimismo ha de tenerse en cuenta que la competencia para asistir a los municipios en materia de nuevas tecnologías es una competencia propia de las diputaciones y que ha de sopesarse qué obligaciones se establecen en esos ámbitos pues pueden resultar inasumibles y provocar reiterados incumplimientos. En cuanto al Consejo de Políticas Públicas Locales (artículo 77) se echa en falta la presencia de los concejos y respecto de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, se estima que vulnera el artículo 11 LBRL, al prever que puede determinar límites máximos totales de retribuciones y asistencias de los miembros de las entidades locales, del personal eventual y del resto del personal y sobre su funcionamiento como órgano de alerta temprana (artículo 81) se observa una contradicción entre el precepto (que alude a las leyes y los decretos legislativos) y la parte expositiva, que también incluye la actuación de los poderes forales. Se sugiere clarificar los ámbitos de los distintos foros de audiencia a los municipios que contempla el texto. Al contemplar las entidades pública instrumentales (artículo 86) se confiere al Consejo Vasco de Finanzas una potestad no prevista en la ley 2/2012 de estabilidad presupuestaria y en el artículo 88 (coste efectivo de los servicios públicos locales) dado que la competencia para determinar los criterios o la metodología es exclusivamente foral según la disposición adicional segunda punto 6 LBRL, por lo que se propone su eliminación. Se echa en falta la definición de la naturaleza y tipos de entidades



locales intermedias (artículo 92) y en todo caso la previsión del informe foral cuando la creación afecte a competencias forales. Al regular los consorcios (artículo 95) se produce una merma de las competencias forales, atendido el tenor de la disposición adicional segunda de la LBRL. En el artículo 97, al contemplar las áreas metropolitanas que superen el ámbito de un territorio histórico se omite la audiencia a los territorios afectados. Para el título IX que se ocupa de la financiación municipal se propone suprimir la práctica totalidad de su contenido por considerar que es una materia de competencia foral de acuerdo con la Ley del Concierto y la LTH. La noción “Hacienda Local Vasca” del artículo 98 es inexistente. El contenido del artículo 99 (principios de actuación de las haciendas locales vascas) es competencia de los órganos forales. Se discrepa de la forma en que el proyecto plasma la financiación condicionada y los criterios por los que ésta deberá regirse y entiende son contrarios a la competencia que para redactar y aprobar los planes de obras y servicios establece el artículo 7 LTH. Asimismo se destaca que el artículo 100 no tiene en cuenta la financiación condicionada que afecta a los servicios de bienestar que presta el Ayuntamiento de Vitoria y los servicios y prestaciones transferidos a las cuadrillas. Se propone la supresión de los artículos 102 y 103 por tratarse de materias presupuestarias que son competencia de los territorios históricos al igual que el apartado 1 del artículo 104. En cuanto a la regulación de los planes económico-financieros municipales se señala su contradicción con la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que no contempla la posibilidad de que ningún órgano autorice desviaciones respecto de los objetivos que fije la ley y asimismo se considera que la formulación de las reglas para elaborar estos instrumentos es competencia foral, por lo que debe suprimirse el artículo 105. Asimismo se pide la supresión del artículo 107 (determinación de la participación de los territorios históricos) por no ser materia de la ley, ni competencia autonómica. El artículo 109 supone una intromisión en la normativa reguladora tanto del FOFEL como del PFOS y debe suprimirse. En la disposición adicional tercera deben contemplarse las asociaciones de concejos y se debe suprimir, por carecer de amparo jurídico, la obligación de financiar a la asociación de municipios. Se sugiere matizar la disposición adicional cuarta en el sentido de no contemplar únicamente al IVAP. La disposición adicional sexta que contempla la participación de los municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos se considera que constituye una invasión competencial. La disposición final primera se critica por la forma en que se incorpora el nivel municipal al Consejo Vasco de Finanzas (dejando fuera los tributos locales), así como la forma de nombrar a los representantes del nivel municipal a través de la asociación de mayor implantación de los municipios vascos. Sobre la puesta en funcionamiento del nuevo sistema que establece la disposición final segunda se llama la atención sobre el carácter de mera declaración de voluntad la regulación



prevista para adoptar una nueva ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. A la disposición final cuarta, que modifica la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, para incluir en el Órgano de Coordinación Tributaria al nivel local, le resultan de aplicación las consideraciones realizadas sobre la participación del nivel local en el Consejo vasco de Finanzas Públicas.

- q) Aportaciones del Ayuntamiento de Errenteria, de 8 de agosto de 2014. En su escrito el ayuntamiento plantea cuestiones atinentes a los siguientes preceptos: artículo 16.9, se considera muy breve el plazo establecido, lo que en la práctica conllevaría la no emisión de los informes que, sin embargo, según el artículo 7.4 LBRL, tienen carácter necesario (obligatorio) y vinculante; artículos 81.1 y 82, 1 *in fine* que, en el mismo sentido, se considera que contemplan un plazo muy breve que hará que no se emitan a tiempo o, de cumplirse, no permiten el rigor suficiente; el uso de un criterio terminológico uniforme para fijar los plazos en días; artículo 25.5, para clarificar el periodo que abarca la posibilidad de delegar el voto ya que, siendo una excepción a la indelegabilidad del voto de los representantes políticos, debería concretarse más, también respecto del objeto, por lo que insta a concretar el término sesiones, en relación a los distintos órganos municipales; artículo 25.6° y disposición adicional primera, apartado c), en relación a la posibilidad de que las alcaldesas y los alcaldes puedan dictar disposiciones normativas de carácter general, que se ve incompatible con el derecho administrativo local, en el que las disposiciones de carácter general, con efectos *erga omnes*, son aprobadas por el Pleno de la corporación mediante un procedimiento específico (art. 49 LBRL y 55 y 56 TRRL), lo que funda la sugerencia de supresión, en dichos preceptos, de la mención a las "disposiciones normativas de carácter general". Valora positivamente la previsión del apartado d) de la disposición adicional primera, en tanto simplifica y agiliza las actualizaciones de las ordenanzas y reglamentos municipales derivadas de cambios legislativos; artículo 69 (consultas populares), respecto del que se insta a clarificar la excepción que contempla el apartado 5 para evitar inseguridades jurídicas y aplicaciones heterogéneas, consideración que extiende a los artículos 70 y 71. El escrito finaliza con varias observaciones de técnica legislativa.
- r) Informe de 14 de agosto de 2014, de la Dirección de Función Pública del Departamento de Administración Pública y Justicia.
- s) Memoria económica de 22 de agosto de 2014, suscrita por el Viceconsejero de Relaciones Institucionales y confeccionada según el modelo II de la Circular 2/11, de 11 de febrero de 2011, que aprueba los modelos orientativos de las memorias y otra



documentación económica que debe acompañar a los proyectos de ley, proyectos de disposición normativa y regulación de programas de ayudas y subvenciones o sus convocatorias para el correcto ejercicio del control económico-normativo.

- t) Memoria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi (previa a la solicitud de informe a la Oficina de Control Económico), de 22 de agosto de 2014, en la que de forma extensa y pormenorizada se acomete la valoración razonada de las sugerencias, propuestas y aportaciones realizadas por las distintas personas y entidades que han participado en los trámites de audiencia y participación, así como las consideraciones contenidas en los informes preceptivos emitidos en el procedimiento hasta ese momento.
 - u) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
 - v) Informe de 23 de septiembre de 2014, de la Oficina de Control Económico (OCE).
 - w) Informe de 24 de septiembre de 2014 de evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de empresas, elaborado por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos.
5. Estando el expediente en la Comisión Jurídica Asesora se recibe: (i) Memoria del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi (tras la emisión del informe de la Oficina de Control Económico), de 3 de octubre de 2014, suscrita por el Viceconsejero de Relaciones Institucionales y la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos y (ii) Escrito de observaciones del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial sobre el anteproyecto.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

- 6. El anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi consta de una exposición de motivos y una parte dispositiva integrada por ciento diez artículos (agrupados en títulos y capítulos), seis disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales.
- 7. La **Exposición de Motivos**, fiel a la tradición jurídica de las leyes municipales de nuestro ordenamiento, es extensa, con una pormenorizada explicación de la génesis de la iniciativa, los antecedentes históricos, las razones de las grandes opciones y los objetivos y criterios tomados en cuenta para su redacción, explicando a continuación los aspectos más relevantes de cada parte.



8. Se inicia con un primer epígrafe que se centra en destacar la importancia de la ley “...una de las normas jurídicas más importantes para la vertebración jurídico-institucional de Euskadi...”, sobre cuya necesidad de aprobación nadie duda ya que se trata de “...una de las columnas de la estructura jurídico-institucional del autogobierno vasco”. Se afirma que “sin Ley Municipal de Euskadi, el edificio institucional vasco estaba incompleto y por eso resultaba imprescindible la aprobación de esta Ley, a fin de poder culminar el proceso de articulación entre los tres niveles institucionales de gobierno de Euskadi”.
9. A continuación, se avanza los principales propósitos de la ley: la clarificación competencial, el reforzamiento del papel institucional del municipio y la financiación adecuada, garantía de la sostenibilidad financiera de las entidades locales y de la correcta prestación de servicios a la ciudadanía. En línea con la normativa de la Unión Europea y con la reforma constitucional y legislativa relativa al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la ley toma en cuenta la gran relevancia de la arquitectura institucional económico-financiera para el desarrollo del régimen local.
10. Se describe después el arduo camino transitado (diversos textos preparatorios, anteproyectos, proyectos que finalmente no han cristalizado) hasta llegar a este momento en el “que a diferencia de lo ocurrido en otras épocas, la práctica totalidad de las fuerzas políticas e instituciones representativas vascas han estado de acuerdo en que ahora era inaplazable su aprobación”. Se apuntan los dos aspectos más espinosos para el acuerdo: “...su contenido, donde se ha hecho un auténtico trabajo de ‘orfebrería jurídico-política’ para intentar reflejar las aportaciones de todas las partes en beneficio del acuerdo”; y el procedimiento seguido para definir ese contenido.
11. El segundo epígrafe se ocupa del sistema de fuentes. Recuerda los antecedentes históricos y el acervo jurídico del sistema municipal foral hasta la abolición foral; sistema diverso, con modelos jurídico-políticos adaptados a la variedad de las entidades municipales (organización en villas, bastidas, concejos, hermandades, anteiglesias y parroquias, entidades supramunicipales varias, merindades, valles, cuadrillas, etc.) que, sin embargo, presenta elementos comunes ya que el “municipio foral”, contaba con amplias competencias, una gran capacidad auto-organizativa, auto-normativa y de gestión, también en el área económica, en la organización y control de los asuntos municipales y en los recursos contra los actos de Gobierno y, funcionaba sobre la base de “...la estrecha relación entre los municipios forales y las Asambleas legislativas forales, de las que emanaban, a su vez, los órganos de gobierno de los Territorios Forales”.
12. Se recogen los avatares de ese modelo que entra en crisis en el siglo XIX a través de la cita de las normas más importantes que fueron afectando a dicho régimen municipal. Así, el Decreto de 29 de octubre de 1841, “dictado en presunto desarrollo de la Ley de 25 de octubre de 1839 y gestado en una situación de excepcionalidad política”, en su artículo 3 deroga



el sistema municipal foral. No obstante, al amparo del régimen de Concierto Económico surgido en 1878, la situación jurídico-económica del municipio vasco va diferenciándose de la de los municipios de régimen común, hasta alcanzar lo que la doctrina ha llamado “municipio concertado”, muy vinculado al sistema de Concierto Económico. Desde 1978, “los municipios vascos unieron su suerte muy estrechamente a las crecientes competencias de las diputaciones vascas en virtud de las facultades económico-administrativas derivadas del propio Concierto”. El Estatuto Municipal de 1924, en plena Dictadura de Primo de Rivera, mantiene las especialidades vascas en materia de exacciones municipales y el propio Real Decreto de 21 de octubre de 1924 recoge las adaptaciones del Estatuto Municipal de 1924 al régimen especial vasco. La tradición continúa. La Ley Municipal de la II República, de 1935, no se olvida del régimen peculiar de las tres provincias. El Estatuto Vasco de 1936 reconoce la competencia del País Vasco en materia de régimen local. Desgraciadamente, ésta no puede ser desarrollada por causa de la guerra civil. Durante la Dictadura franquista los municipios vascos deben homologarse al régimen común, pero mantienen cierto perfil diferenciado, como ocurre en el Territorio Histórico de Álava, donde el Concierto Económico sigue vigente. Se mantienen ciertas especialidades al amparo de cláusulas específicas establecidas en la Ley de bases de régimen local de 17 de julio de 1945, el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 24 de junio de 1955, por el que se aprobaba el Texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, o la Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de bases del Estatuto de régimen local, el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, o el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobaba el Texto refundido de dicha ley.

13. Tras el esbozo histórico, se aborda el fundamento competencial de la ley que se dice complejo porque no descansa exclusivamente en el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía de Euskadi. De este parte la ley, pero tiene en cuenta también la Ley del Concierto Económico, la normativa de haciendas locales, regulada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y sobre todo, su disposición adicional octava relativa al régimen foral vasco, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera —cuya disposición final tercera establece que la aplicación de la ley habrá de respetar lo dispuesto en el Concierto Económico—; y, naturalmente, la legislación básica de régimen local recogida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), y, en particular, las especialidades reconocidas a las instituciones vascas, tanto en su texto original como en las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, de la que conviene destacar su artículo 39 y su disposición adicional segunda (acerca del régimen foral vasco), que contemplan notables especialidades del régimen municipal vasco y que permiten avanzar en la regulación de un modelo municipal propio.



14. Se cita, a continuación, la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de régimen local que se ha tenido en cuenta, especialmente, la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, de la que se transcriben algunos de sus razonamientos sobre la relación del régimen local vasco con la disposición adicional primera de la Constitución, y con su actualización; perspectiva que adapta la ley que “...se convierte en norma actualizadora de los Derechos Históricos en materia local derivados del régimen foral vasco, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, y bajo el amparo de la legislación básica de régimen local”. Se apunta, también, la toma en consideración de las aportaciones de la doctrina, así como de las que, al hilo del examen de anteriores proyectos y proposiciones de ley, contienen las decisiones 1/2008, de 20 de octubre, y 3/2012, de 19 de abril, de la Comisión Arbitral y los dictámenes 64/2008, de 9 de abril, y 193/2011, de 28 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
15. El tercer epígrafe explica el procedimiento seguido, que, ante la necesidad de lograr un consenso básico para “una ley nuclear para el sistema de autogobierno vasco”, ha supuesto aplicar una metodología de concertación y entendimiento tanto entre los distintos niveles institucionales implicados como entre las distintas sensibilidades políticas con representación en el Parlamento Vasco.
16. Se deja constancia de la participación del Consejo Municipal de Euskadi y de la creación de un grupo de trabajo, órgano técnico en el que han estado representados los tres niveles institucionales, con el objetivo de consensuar un borrador para facilitar la negociación de las distintas fuerzas políticas representadas en el Parlamento Vasco.
17. Sobre los criterios que fundamentan la ley, el epígrafe cuarto ofrece una breve síntesis. El punto de partida es claro: dictar una “norma integral”, que defina la posición institucional del municipio vasco y que le permita ensamblarse, de una manera armónica, con los otros dos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, culminando así el proceso de institucionalización interna de ésta.
18. El criterio básico y guía “es dotar al municipio vasco de un amplio abanico de poderes, diseñado para garantizarle unos elevados estándares de autonomía municipal efectiva”. También se busca “responder a la imperiosa necesidad de fortalecer los instrumentos de acceso a la información y la participación ciudadana en el diseño, decisión e implantación de las políticas públicas locales, con el ánimo de hacer frente a algunas debilidades intrínsecas de la democracia representativa tradicional y a los nuevos retos derivados de la exigencia de un mayor control del poder y una más clara rendición de cuentas”. Se han tenido muy presentes las exigencias de buen gobierno, ética y transparencia en la acción pública local y de las propias estructuras municipales.
19. Para que el modelo funcione, deben evitarse indeseadas duplicidades. La ley “establece un sistema de competencias municipales propias que refuerzan su autogobierno y los servicios que



prestan a la ciudadanía y, al mismo tiempo, se ocupa de asegurar la sostenibilidad financiera de los entes locales, garantizándola mediante una decidida opción en favor de la financiación no condicionada, de tal manera que puedan desarrollar satisfactoriamente las competencias que, tanto la Ley Municipal de Euskadi como otras normas sectoriales, reconozcan a los municipios.” Esto se hace con respeto a los territorios históricos (disposición adicional primera de la Constitución, artículo 37.3 del Estatuto de Gernika y LTH), lo que explica un fondo foral de competencias que se proyecta sobre determinados ámbitos y facetas del espacio municipal.

20. En cuanto a las potestades de la Comunidad Autónoma y de los territorios históricos para intervenir en el ámbito municipal, se ha buscado el equilibrio entre dichas potestades y la garantía de una eficaz autonomía política y económica de los mismos. Ello explica la introducción de técnicas muy avanzadas como los sistemas de “alerta temprana”, “frente a políticas normativas que, eventualmente, pudieran afectar a la autonomía de los municipios vascos”.
21. El quinto epígrafe recoge los objetivos que la ley estima inaplazables.
22. El primer objetivo es articular un modelo integrado de gobiernos locales que se ensamble correctamente con los diferentes niveles territoriales de gobierno, especialmente con la Comunidad Autónoma y con los territorios históricos.
23. El segundo es garantizar la sostenibilidad financiera de los municipios para el ejercicio de una amplia cartera de servicios y para prestar los servicios locales con calidad.
24. El tercer objetivo persigue fomentar la posición de Administración de proximidad que tiene el municipio. Se resalta que los ayuntamientos son “...la primera puerta a la que la ciudadanía llama para resolver cualquier problema que se pueda plantear”. La ley apuesta por mejorar el diálogo con los vecinos y vecinas, por la transparencia al rendir cuentas y por el desarrollo sostenible de la calidad de vida de la ciudadanía vasca, a cuyo servicio regula, así, la participación ciudadana, la transparencia, el desarrollo de la gestión de servicios públicos locales y, en particular, implanta un reparto de responsabilidades institucionales (competencias) claro y preciso y un sistema de financiación municipal que garantice el correcto ejercicio de las responsabilidades asumidas y la prestación adecuada de los servicios públicos locales.
25. El cuarto objetivo pretende “reforzar y garantizar plenamente la autonomía municipal, lo que implica no sólo el reconocimiento formal de esa autonomía sino, además, hacerla efectiva materialmente, con el fin de que los municipios vascos dispongan de una real capacidad de ordenar y gestionar sus asuntos propios bajo su entera responsabilidad”.



26. La ley –se insiste- “lleva a cabo, un fortalecimiento innegable de tales principios aplicados sobre el municipalismo vasco por medio de la determinación de unos estándares mínimos de autonomía local que en todo caso deberán ser respetados por la acción de cualquier nivel de gobierno de Euskadi. A tal fin, la Ley articula un depurado sistema de garantía de la autonomía municipal, mediante la inserción de un mecanismo de alerta temprana, lo que representa una lectura ciertamente avanzada y adecuada de los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local, que resultará, sin duda, una de las experiencias pioneras en el Estado español a la hora de reforzar el autogobierno local”.
27. El quinto objetivo “se alinea directamente con la posición central del municipio como instancia de gobierno local con un plus adicional de legitimidad democrática directa”.
28. En esa misma línea, el sexto objetivo persigue la visibilidad institucional del municipio en el sistema de poderes públicos vascos, que se plasma en la ley en diferentes aspectos y especialmente en “...la articulación del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, dos piezas institucionales en las que el municipio se inserta en pie de igualdad con el resto de niveles de gobierno, siempre que se traten asuntos que conciernan o afecten directamente al municipalismo vasco”.
29. El séptimo objetivo persigue fortalecer el sistema democrático local, reconocer que el municipio es un poder público territorial conformado a través del principio democrático, cuya legitimidad y calidad democrática es, como mínimo, de igual factura al que conforma los órganos e instituciones de la Comunidad Autónoma o de los territorios históricos.
30. El octavo objetivo atañe al “abanico de poderes que se proyectan sobre un sistema de competencias propias configurado como un estándar mínimo de garantía de la autonomía municipal”.
31. La ley contempla “un amplio listado de ámbitos materiales sobre los que el legislador sectorial atribuirá competencias a los municipios” y es una de “las decisiones legislativas críticas” pues se delimita un mínimo garantizado de autonomía municipal, que configura el espacio municipal en Euskadi como poder político con un marco de actuación que los otros niveles de gobierno no pueden afectar discrecionalmente de forma puntual o sorpresiva.
32. El noveno objetivo “entronca con el diseño de un sistema propio de gestión de los servicios obligatorios, particularmente en aquellos casos en que, como consecuencia de los análisis y del seguimiento de tales costes efectivos, las diputaciones forales impulsen un sistema de gestión compartida de tales servicios o cualquier otra fórmula alternativa”. Este diseño descansa en las singularidades del sistema institucional vasco, las relaciones se entablan



exclusivamente entre diputaciones forales y municipios afectados. La ley, respetando las competencias propias de las instituciones forales, se inclina por impulsar las mancomunidades de municipios o, en su caso, los consorcios para la prestación compartida de los servicios obligatorios por considerar que es la fórmula más acorde con el principio de autonomía local y con la propia Carta Europea de Autonomía Local en la forma en que ha sido interpretada por el Consejo de Estado o el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

33. El décimo objetivo, parte de una idea fuerza: el municipio vasco debe tener una financiación adecuada para ejercer sus competencias municipales. El reconocimiento de competencias propias y el sistema de financiación municipal son uno de los ejes centrales de la ley. Sin financiación municipal garantizada no se puede hablar de autonomía municipal. A diferencia de otras leyes autonómicas o, incluso, de la legislación básica del Estado en materia local, se piensa una ley integral del espacio institucional municipal con dos pilares de la autonomía municipal: las competencias y la financiación. La ley es, por tanto, pieza esencial del sistema institucional vasco y ha de ser considerada como una ley que, junto con la “Ley de territorios históricos”, cierra — siquiera sea en estos momentos— el proceso de institucionalización interno de Euskadi.
34. Los ámbitos materiales de competencia propia de los municipios no se dejan al albur de decisiones puntuales o de coyuntura de la legislación sectorial o del poder normativo foral. En ese caso, el objetivo de garantizar un estándar mínimo de competencias municipales se vería absolutamente frustrado. Más aún, tras la reforma del marco de legislación básica estatal, las consecuencias sobre la calificación legal de las competencias (esto es, si son propias, delegadas o “distintas de las propias”) tiene unas consecuencias directas sobre la cartera de servicios que prestan los municipios a sus propios ciudadanos y ciudadanas.
35. Tras la enumeración de los objetivos, la Exposición de Motivos se adentra en la parte dispositiva –sus nueve títulos y su parte final- que, a fin de evitar la reiteración, no se recoge al abordarse a continuación la íntegra descripción de la estructura y el articulado del anteproyecto.
36. El **título I, “Objeto y principios de la ley”**, agrupa siete artículos, del 1 al 7.
37. En cuanto al objeto y finalidad de la ley, el artículo 1 detalla que es el desarrollo de la autonomía local de las entidades locales vascas, dotar al nivel local de un conjunto de competencias que le aseguren el ejercicio del poder político propio y hagan viable una prestación de servicios de calidad a la ciudadanía y determinar la posición del municipio vasco en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma.



38. El artículo 2 relaciona las entidades locales y enuncia un principio de prestación preferente por el municipio de los servicios públicos locales o, cuando no fuera viable o converjan razones de eficacia o eficiencia, por entidades locales constituidas por los propios municipios.
39. El artículo 3 señala que la ley se aprueba al amparo de la disposición final 1ª de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EAPV) y la Ley del Concierto Económico y previene que el ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento en la esfera local se ejerce sin perjuicio de las competencias propias disponen los territorios históricos.
40. El artículo 4 incorpora un elenco de principios vinculados a la dirección política y acción de gobierno de los municipios y de asignación de competencias por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma y de los territorios históricos.
41. El artículo 5 reconoce el derecho de los municipios a participar activamente en los procesos de elaboración de normas de los distintos niveles de gobierno de las instituciones vascas competentes.
42. Los artículos 6 y 7, finalmente, califican al euskera y al castellano como lenguas oficiales de las entidades locales y, como tales, lenguas de servicio y de trabajo, y desgranar las competencias de los municipios respecto al uso del euskera.
43. El **título II** lleva por rúbrica “**El Municipio y las demás entidades locales vascas**” e incluye dos capítulos. El capítulo I, “El Municipio”, comprende los artículos 8 a 11. El artículo 8 define el municipio como la entidad local básica de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), y cauce de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos locales. El artículo 9 delimita la autonomía municipal que enlaza con la ordenación y gestión de los asuntos de interés público local en el marco del ordenamiento jurídico, estando dirigida la actuación normativa y ejecutiva de los municipios a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, pudiendo configurar y aplicar políticas propias y diferenciadas y tomará como marco los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.
44. El artículo 10 da contenido a la potestad de auto-organización de los municipios vascos, que les permite establecer por sí mismos la organización y estructuras administrativas e instrumentales necesarias.
45. El artículo 11 trata del Registro de entidades locales.
46. El capítulo II, “Otras entidades locales”, abarca los artículos 12 y 13. El artículo 12 declara que la ley reconoce y salvaguarda las competencias normativas y ejecutivas de los territorios históricos en relación con las entidades locales inframunicipales y



supramunicipales y, en particular, garantiza la existencia de los concejos, las hermandades y las cuadrillas del Territorio Histórico de Álava, siempre que así lo prevean las normas forales de ese territorio. El artículo 13 insiste en la competencia de los territorios históricos sobre las entidades locales menores, añadiendo a las competencias normativas y ejecutivas las de carácter económico-financiero.

47. El **título III** aborda, como su nombre indica, las “**Competencias municipales**” en los artículos 14 a 24.
48. El artículo 14 establece que las competencias municipales que se establezcan por ley o norma foral se clasifican en propias, transferidas o delegadas. Tienen la consideración de propias las que, de acuerdo con el listado de ámbitos materiales establecido en el artículo 17, se reconozcan con ese carácter en las leyes o, en su caso, en las normas forales. La atribución de competencias propias se hará efectiva de acuerdo con los principios de suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y, en su caso, de diferenciación. Además de tales competencias, podrán ejercitar cualquier tipo de actividad, servicio o prestación desarrollada en interés de la comunidad local, siempre que no incurra en duplicidad y no ponga en riesgo la sostenibilidad de la hacienda municipal en su conjunto.
49. El artículo 15 incluye una definición de competencia municipal como el conjunto o haz de facultades y funciones que podrán ser de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión o ejecutivas.
50. El artículo 16 se ocupa de la cláusula universal de competencias municipales y actividades, servicios o prestaciones que no tengan el carácter de competencias propias, transferidas o delegadas. Su ejercicio queda condicionado a la inexistencia de duplicidades, a la financiación exclusiva por parte del municipio, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y a la elaboración de un informe que será remitido a la Administración titular de la competencia y a la Diputación Foral que ejerza la tutela financiera, que podrán oponerse.
51. El artículo 17 procede a relacionar una serie de ámbitos materiales en los que los municipios podrán ejercer competencias propias, “en el marco de lo dispuesto en la presente Ley y en la legislación que sea de aplicación”, que alcanzan hasta un total de 37, ámbitos en los que las leyes sectoriales o, en su caso, las normas forales salvaguardarán las facultades previstas, debiendo ser motivada cualquier limitación, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializarse normativamente de forma expresa. Tales competencias propias podrán ampliarse garantizándose la suficiencia financiera.



52. El artículo 18 regula las exigencias para la atribución de competencias por ley o Norma Foral, debiéndose evaluar su conveniencia con arreglo a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Los proyectos deberán ir acompañados de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones y la distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno, y su impacto sobre los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en la prestación de los servicios. Por su parte, las leyes y normas forales deberán recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesaria, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas. Tal anexo también deberá contemplarse en el supuesto de que el desarrollo reglamentario de leyes sectoriales implique la concreción de servicios, actividades o prestaciones.
53. También se exige que las leyes y normas forales determinen expresamente las potestades o funciones, garantizando que no se produzca ninguna duplicidad, para lo cual la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi deberá emitir informe preceptivo cuando la atribución provenga de una ley autonómica.
54. El artículo 19 versa sobre la garantía y prestación de las competencias municipales, y se dispone que las competencias propias implican la titularidad de las funciones o potestades por parte de los municipios sobre los ámbitos materiales previamente acotados por la legislación sectorial autonómica o por el poder normativo foral, con respeto a lo previsto en el artículo 17 de la Ley. Tales competencias se podrán ejercer por el mismo municipio o mediante fórmulas asociativas municipales. Asimismo se podrán establecer fórmulas institucionales de inter-municipalidad, o en su defecto demarcaciones supramunicipales que garanticen de forma complementaria y subsidiaria a las fórmulas asociativas la ordenación y prestación de las competencias municipales. En todo caso, los órganos forales asistirán técnicamente a los municipios para la plena efectividad de sus competencias.
55. El artículo 20 contempla la posible transferencia o delegación de las instituciones comunes de la CAE y los órganos forales de los territorios históricos de sus propias competencias en los municipios o entidades locales. La transferencia de competencias se encuentra regulada en el artículo 21, siendo la ley o norma foral que la apruebe la que determinará su régimen jurídico.
56. El artículo 22 regula la delegación de competencias. Las instituciones comunes y los territorios históricos podrán delegar sus propias competencias en los municipios o entidades locales. La delegación seguirá criterios de homogeneidad y tendrá por objeto mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, evitar duplicidades y



salvaguardar la suficiencia financiera de las entidades locales y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Toda delegación deberá ir acompañada de la necesaria financiación, sin la cual será nula, y si se incumplen las obligaciones financieras, entrará en juego un sistema de compensaciones financieras.

57. El artículo 23 detalla las condiciones y el procedimiento para la delegación de competencias cuando se trata de competencias de las instituciones comunes y se remite a las normas forales para el caso de los territorios históricos. Entre las condiciones se contempla que se realizará mediante decreto, que deberá contener una serie de contenidos mínimos, requerirá aceptación expresa de la entidad local y la cesión en uso de los medios materiales, las dotaciones económicas y financieras, así como, en su caso, la adscripción de los recursos humanos necesarios. La delegación podrá ser suspendida si se incumplen las obligaciones del decreto de delegación y las entidades locales podrán renunciar en los casos que el decreto establezca, procediéndose a su liquidación.
58. El artículo 24 contempla una garantía de financiación en los supuestos de competencias delegadas y de convenios de colaboración de la Administración de la CAE o de las diputaciones forales con las entidades locales. Según éste precepto, las delegaciones y convenios que conlleven obligaciones financieras han de incluir una cláusula de garantía que autorice al Consejo Vasco de Finanzas Públicas acordar un sistema de retención de las transferencias financieras no realizadas a las entidades locales y su asignación al municipio o municipios afectados.
59. El **título IV, “Organización municipal y funcionamiento. Estatuto de sus representantes. Directivos públicos profesionales”**, se estructura en tres capítulos que agrupan los artículos 25 a 40.
60. El **capítulo I (Organización municipal y funcionamiento)** comprende el artículo 25, que se ocupa de los principios generales, señalando que la organización y funcionamiento se regirán por la legislación básica de régimen local y por sus respectivos reglamentos orgánicos -párrafo 1-, dispondrán de los órganos necesarios previstos en la legislación básica de régimen local, pudiendo desplegar en ese marco sus potestades normativas de organización -párrafo 2-, legislación a la que se ajustará su régimen de acuerdos y el estatuto de los miembros, salvo en aquellos aspectos singulares regulados en la presente ley -párrafo 3-. En todo caso se garantizará el ejercicio de la acción de gobierno y el respeto a las minorías políticas en sus órganos representativos -párrafo 4-. Se dispone asimismo que la representación política en el ámbito municipal tenderá al equilibrio en la presencia porcentual de ambos géneros, procurándose que las candidaturas incluyan dentro de los puestos que disponen hipotéticamente de posibilidades de elección, conforme a los últimos resultados electorales locales, una



representación equilibrada de mujeres y hombres, de forma que cada sexo esté representado, al menos, al 40% –párrafo 5-. Se articula la posible delegación de voto por causa de parto –párrafo 6-. Se reconoce que las alcaldesas y los alcaldes podrán dictar disposiciones normativas de carácter general, con la denominación de decretos o instrucciones, en materia organizativa –párrafo 7-. Finalmente, en los concejos del Territorio Histórico de Álava serán las normas forales las que establezcan su régimen organizativo propio, así como las competencias y servicios que comparten con los municipios –párrafo 8-.

61. El artículo 26 faculta la creación por los municipios de vice-alcaldías, que sustituirán a los tenientes de Alcalde.
62. El artículo 27 se ocupa de las delegaciones de competencias del alcalde o de la alcaldesa.
63. El artículo 28 contempla que la organización institucional de los municipios de gran población se regirá por las previsiones recogidas en la normativa básica del Estado y por sus propias normas organizativas aprobadas por sus órganos competentes, salvo en aquellos aspectos de la presente ley que le sean de aplicación.
64. En el resto de los órganos complementarios, según el artículo 29, los municipios se ajustarán, en el marco de lo previsto en la presente ley, a lo que se establezca en sus respectivos reglamentos orgánicos o, en su defecto, por lo que se determine mediante acuerdo plenario. En tales órganos tendrán derecho a participar todos los grupos políticos con representación en el Pleno.
65. Las sesiones del Pleno serán públicas por mandato del artículo 30. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta. Las reuniones de la Junta de Gobierno Local en ningún caso serán públicas y tampoco lo serán las de los órganos complementarios y, especialmente, las de aquellos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión de los órganos de gobierno, salvo acuerdo del Pleno adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros o que así se previera en el reglamento orgánico municipal. En el caso de personas con discapacidad, la información y régimen de publicidad de las sesiones prevista en este artículo deberá proporcionarse a través de medios y formatos accesibles.
66. El capítulo II (Disposiciones sobre el Estatuto de las y los representantes locales), agrupa los artículos 31 a 35. El artículo 31 identifica el régimen general de dichos



representantes, constituido por la legislación básica de régimen local y la legislación electoral y precisa que los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de tales representantes será determinado por los órganos forales, atendiendo a los principios y estructura establecidos, en su caso, por la legislación estatal, pudiendo adecuarse a las escalas que, en función de la población, acuerde el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales para cada ejercicio presupuestario –párrafo 1-. También los órganos forales de los territorios históricos podrán regular el régimen electoral de los municipios de su respectivo ámbito territorial, en el marco del respeto del derecho fundamental de participación política y de los principios que se deriven de la legislación electoral general –párrafo 2-. Los cargos representativos municipales se regirán en materia de incompatibilidades por lo previsto en la normativa que le sea de aplicación y, en materia de conflictos de intereses por la legislación básica, sin perjuicio de la regulación específica de esta materia por los códigos de conducta que, en su caso, aprueben los municipios vascos –párrafo 3-. Los derechos y deberes de las y los representantes locales serán los establecidos con carácter general en la legislación básica –párrafo 4-.

67. El artículo 32 señala que tendrán los derechos económicos y modalidades de régimen de dedicación, que se prevén en la legislación básica de régimen local y, en su caso, los que se regulen singularmente en la presente ley –párrafo 1-. A los alcaldes o alcaldesas de municipios de más de 1.000 habitantes se les reconoce el derecho a la dedicación exclusiva, salvo renuncia expresa, y el correspondiente derecho a retribución y alta en la Seguridad Social –párrafo 2-. El Pleno determinará los cargos o corporativos en régimen de dedicación exclusiva o parcial y sus retribuciones –párrafo 3-. También el Pleno podrá establecer un régimen de compensaciones económicas por cese en el cargo –párrafo 4-. Solo los miembros de la entidad local que no tengan dedicación exclusiva o parcial podrán percibir pagos en concepto de asistencias, que estarán determinadas por un componente fijo y otro variable –párrafo 6-. Los miembros de las entidades locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo. Por último, se delimita el contenido del tiempo indispensable para el ejercicio de las funciones públicas de alcalde o alcaldesa y concejal o concejala - apartado 7-
68. El artículo 33 se ocupa de la oposición, para reconocer el derecho al grupo político de la oposición con mayor número de representantes a que se le asigne a un concejal o concejala una dedicación parcial, en los municipios de más de cinco mil habitantes, que será una dedicación exclusiva en los municipios de más de diez mil habitantes.
69. El artículo 34 establece que las y los representantes locales se constituirán en grupos políticos, con excepción de los miembros no adscritos. Los grupos tendrán derecho a recibir asignaciones económicas. Cada ayuntamiento determinará el mínimo número



de miembros para su constitución, pasando al grupo mixto los que no los alcancen, salvo los que sean no adscritos. Tales grupos políticos se corresponderán con los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones cuyas listas hayan obtenido representantes en la corporación. También se disciplina el procedimiento para la constitución de los grupos políticos y la posibilidad de constituir una Junta de Portavoces.

70. El artículo 35 prescribe que los municipios podrán elaborar y aprobar sus códigos de conducta o, en su caso, adherirse al que se haya podido acordar por la asociación de municipios vascos de mayor implantación. La adhesión por los electos o electas locales deberá ser expresa, individual y voluntaria.
71. El capítulo III (Personal directivo público profesional) comprende los artículos 36 a 40.
72. El artículo 36 contempla la posible creación en los municipios y resto de entidades locales de puestos de dirección pública profesional. Será un reglamento municipal, a tenor del artículo 37, el que regule la dirección pública, donde se determinarán los ámbitos y niveles de su organización en los que podrán crear tales puestos, su régimen jurídico y el estatuto de derechos y deberes de sus integrantes, de acuerdo con la legislación básica, esta ley y la legislación vasca de empleo público. De no aprobarse tal reglamento, la Junta de Gobierno podrá regular transitoriamente tales aspectos. Los puestos se determinarán en un instrumento, distinto de la relación de puestos de trabajo, que será aprobado por el Pleno, salvo en los municipios de gran población, que lo será por la Junta de Gobierno.
73. El artículo 38 se ocupa del procedimiento de designación de ese personal y remite a la normativa reguladora del empleo público vasco la concreción de los elementos que configuran su régimen jurídico. El artículo 39 prescribe que se someterán al régimen de incompatibilidades y al código de conducta que apruebe al Gobierno Vasco. El artículo 40 determina las especificidades del personal directivo de los municipios de gran población.
74. El **título V, “Deberes y derechos de las personas vecinas de un municipio. Cartas de servicios”**, se compone de dos capítulos.
75. El capítulo I (Derechos, deberes y responsabilidades de las personas vecinas de un municipio) comprende los artículos 41 y 42. El artículo 41 lista los derechos de las vecinas y vecinos, que son extensibles a las personas extranjeras y los menores de edad, excepto los de contenido electoral, mientras que el artículo 42 enuncia los deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas, que son extensibles a los que de forma circunstancial se hallen en el término municipal. Tales derechos y



deberes informarán la potestad normativa local, las políticas públicas y las manifestaciones de la potestad sancionadora.

76. El capítulo II (Cartas de servicios) prevé en el artículo 43 la posible aprobación por los municipios de Cartas de servicios, y el artículo 44, que promoverán la calidad de los servicios mediante sistemas de certificación, acreditación o evaluación.
77. El **título VI** se intitula “**Gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana**”, e incluye cuatro capítulos. El capítulo I (Disposiciones generales) se inicia con el artículo 45 que, además de establecer los fines del gobierno abierto, establece los canales para garantizarlo, la publicidad activa, el acceso a la información pública y los instrumentos de participación, ofreciendo finalmente una definición de tales nociones, así como de la transparencia. El artículo 46 refiere los fines del título, y el artículo 47, el ámbito de aplicación de las normas del mismo.
78. El capítulo II (Obligaciones de publicidad activa de las entidades locales) abarca los artículos 48 a 57. El artículo 48 señala los principios generales que rigen en materia de publicidad activa, debiéndose insertar la información de interés en la web institucional o sede electrónica de cada entidad. El artículo 49 otorga a las obligaciones de la ley la consideración de normas mínimas mejorables por las entidades locales. Los siguientes artículos tratan de tales obligaciones en lo que respecta a la información institucional y organizativa (artículo 50), información jurídico-normativa (artículo 51), información de políticas públicas locales y de la cartera de servicios (artículo 52), información sobre gestión pública (artículo 53), información sobre el personal al servicio de las entidades locales (artículo 54), e información económico-financiera y presupuestaria (artículo 55).
79. El artículo 56 prescribe que las entidades locales fomentarán la reutilización de la información pública, mientras que el artículo 57 prevé que las entidades locales podrán configurar en sus sedes electrónicas o Web institucionales un portal de transparencia, en el que facilitarán el acceso a la ciudadanía y entidades a toda la información pública derivada de las obligaciones de transparencia.
80. El capítulo III (Principios en materia de acceso a la información pública y órgano de reclamaciones) se compone de dos artículos. El artículo 58 establece los principios en materia de acceso a la información pública, las reglas interpretativas aplicables a las limitaciones, en particular, en materia de protección de datos personales, o la gratuidad de la información. El artículo 59 dispone que las reclamaciones previas a la interposición de un recurso contencioso-administrativo, como consecuencia de la denegación expresa o tácita del derecho de acceso a la información pública por parte de una entidad local, serán conocidas y resueltas por el consejo o autoridad



independiente de transparencia y acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma u órgano similar que se prevea en la legislación correspondiente.

81. El capítulo IV (Participación ciudadana) reúne catorce artículos encuadrados en cinco secciones. La sección primera (Disposiciones generales) contempla en el artículo 60 el objeto del capítulo: la regulación de las condiciones que garanticen la efectiva participación ciudadana. El artículo 61 señala que la elección de las formas, procedimiento y órganos de participación ciudadana se llevará a cabo por los municipios, de conformidad con lo establecido en la presente ley, a través de su potestad normativa propia y de sus potestades de auto-organización. El artículo 62 se ocupa de la finalidad de la participación ciudadana y del ejercicio del derecho de participación, insistiendo en el objeto del capítulo, en su exigibilidad en el caso de que los municipios procedan a la convocatoria de un proceso participativo, aunque deben motivar su negativa en el caso de que fuera solicitado, y las personas entidades o agrupaciones que pueden ejercitar la participación ciudadana.
82. La sección segunda (Procesos participativos) se abre con el artículo 63 que reconoce el derecho de información a los participantes en el proceso de participativo. El artículo 64 ofrece una definición del concepto de proceso de deliberación participativo. Tales procesos se inician, según el artículo 64, con la aprobación de un acuerdo de deliberación participativa que debe contener una serie de previsiones. El artículo 66 atribuye al Pleno la regulación de la iniciativa y desarrollo de los procesos participativos, debiendo ser motivada la decisión municipal, especialmente si se aparta de las conclusiones del proceso.
83. La sección tercera (Participación en el proceso de elaboración de disposiciones normativas de las entidades locales) tiene dos artículos. El artículo 67 regula la iniciativa para el impulso, elaboración y aprobación de ordenanzas y reglamentos, y el artículo 68, la participación ciudadana en la identificación de compromisos de gasto público en los presupuestos municipales.
84. La sección Cuarta (Instrumentos de participación ciudadana) se ocupa de las consultas populares en el artículo 69, de las consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado en el artículo 70 y de las consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas públicas o decisiones públicas de especial relevancia en el artículo 71.
85. La sección quinta (Entidades de participación ciudadana) señala en el artículo 72 que tienen la consideración de entidades de participación ciudadanas las personas jurídicas sin ánimo de lucro, cualquiera que sea su forma jurídica y su naturaleza, que tengan como fin la defensa de intereses, ya sean de carácter general o sectorial, y que



desarrollen sus actividades en el ámbito de la entidad local correspondiente. El artículo 73 incorpora una regulación del Registro de entidades de participación ciudadana.

86. El **título VII, “El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales”**, agrupa los artículos 75 a 83.
87. El artículo 75 crea el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales como estructura institucional que tiene como función hacer efectivas las relaciones de cooperación institucional de los municipios con las instituciones autonómicas y forales para garantizar el reconocimiento y ponderación de los intereses municipales en los procesos de diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas que puedan afectar al ámbito local de gobierno. El artículo 76 se ocupa de su naturaleza jurídica, y el artículo 77, de su composición, siendo tripartita, con un número igual de vocales en representación del Gobierno Vasco, de las diputaciones forales y de los municipios. La representación correspondiente a los municipios será designada por el Lehendakari a propuesta de la asociación de municipios vascos de mayor implantación, a favor, necesariamente, de quienes ostenten la condición de alcaldesa o alcalde o concejala o concejal y en la designación se atenderá preferentemente a criterios territoriales, de género y a la salvaguardia de la presencia de municipios de diferentes tamaños.
88. El artículo 78 lista las funciones del órgano, requiriéndose para la adopción de acuerdos la mayoría simple, pero, para su validez, deberán formar parte de tal mayoría alguno de los vocales en representación de cada nivel de Gobierno.
89. El artículo 79 crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi que, como órgano de alerta temprana, tiene como objeto fundamental salvaguardar la autonomía municipal en aquellos procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten exclusivamente a las competencias propias reconocidas a los municipios por la presente ley o por el resto de la normativa vigente. El artículo 80 relaciona las funciones de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y el artículo 81 disciplina la actividad de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana y el artículo 82 cuando participa en la elaboración de anteproyectos de leyes y de decretos legislativos que afecten a competencias propias de los municipios. Se cierra el título con el artículo 83 según el cual los órganos forales de los territorios históricos podrán constituir órganos territoriales que habiliten la participación de los municipios en cada uno de sus respectivos territorios.
90. El **título VIII, “Gestión de servicios públicos locales”**, engloba dos capítulos. El capítulo I (Gestión de servicios públicos locales) se inicia con el artículo 84, en el que se señala que el régimen jurídico y las formas de gestión de servicios públicos locales se



determinarán por los respectivos municipios, debiendo aprobar la reglamentación del servicio antes de comenzar a prestarlo. El artículo 85, tras apuntar que los servicios públicos locales pueden gestionarse directamente o indirectamente, regula las distintas modalidades. El artículo 86 se ocupa de los entes públicos instrumentales que los municipios podrán constituir para la prestación de servicios públicos municipales o para el ejercicio de cualesquiera otras competencias o actividades económicas. También se prescribe qué ocurre cuando un municipio tenga aprobado un plan económico financiero, o incumpla los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

91. El artículo 87 prevé que las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas, siempre que se garantice el objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Las actividades podrán ejercerse en régimen de libre concurrencia y monopolio.
92. El artículo 88 se ocupa de la gestión de servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes. Las diputaciones forales podrán llevar a cabo la coordinación de dichos servicios mínimos obligatorios, previa conformidad de los municipios afectados. El artículo 89 regula los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios públicos locales que serán establecidos por cada Diputación Foral. El artículo 90 contempla la posible creación de redes de cooperación municipal y local, que podrán ser de ámbito autonómico, de uno o más territorios históricos o de ámbitos territoriales inferiores. El artículo 91 regula los convenios de colaboración que los municipios podrán celebrar, entre sí o con el resto de administraciones, para la más eficiente gestión pública y con la finalidad de evitar o eliminar duplicidades administrativas.
93. El capítulo II (Entidades locales intermedias para la gestión de servicios públicos locales) engloba los artículos 92 a 97. El artículo 92 da amparo a la posible constitución, modificación o supresión de entidades locales intermedias de base asociativa al objeto de llevar a cabo una prestación conjunta o compartida de los servicios público municipales. El artículo 93 establece el régimen jurídico de aplicación a las mancomunidades de municipios y otras fórmulas asociativas de entidades locales pertenecientes a un solo Territorio Histórico. El artículo 94 hace lo propio con respecto a aquellas mancomunidades pertenecientes a más de un Territorio Histórico y a distintas comunidades autónomas. Es objeto de los consorcios, en general, el artículo 95 y, en particular, de los consorcios cuyo ámbito territorial exceda de un Territorio Histórico el artículo 96. El artículo 97 determina que por ley del Parlamento Vasco se podrán crear áreas metropolitanas u otras entidades supramunicipales análogas que extiendan su ámbito territorial a municipios de más de un Territorio Histórico.



94. El **título IX, “Financiación municipal”**, se estructura en dos capítulos y agrupa los artículos 98 a 110.
95. El capítulo I (Disposiciones generales) establece en el artículo 98 que las haciendas locales se registrarán por las disposiciones que, referentes a las materias propias de aquellas, aprueben los órganos forales de los territorios históricos y, en su caso, por las previsiones recogidas en la presente ley, así como por las manifestaciones de la potestad normativa local. El artículo 99 enuncia los principios básicos de actuación de las haciendas locales (autonomía financiera, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y suficiencia financiera) debiendo actuar conforme a los principios de legalidad, transparencia, objetividad, economía, eficacia, control, unidad de caja y racionalidad, y ejercer sus atribuciones de forma coordinada, solidaria y con corresponsabilidad con la hacienda general del País Vasco y las haciendas forales de los territorios históricos.
96. El artículo 100 dispone que la financiación de los municipios y demás entidades locales vascas será, por regla general, de carácter incondicionado, aunque se podrán prever mecanismos de financiación condicionada siempre que se ajusten a los criterios que el precepto establece.
97. El artículo 101 determina el régimen financiero para el establecimiento de nuevas competencias y servicios municipales, señalando que esa fijación tendrá que ser en ley del Parlamento Vasco o norma foral de los territorios históricos. Cuando representen cargas financieras adicionales deberá ir precedida de una evaluación y vendrá acompañada de los medios de financiación que garanticen el cumplimiento las obligaciones o la prestación de los servicios.
98. El artículo 102 contempla el régimen de adquisición, destino y prescripción de los derechos de las haciendas locales. El artículo 103 se refiere a la asunción y efectividad de las obligaciones. El artículo 104 contempla el régimen de endeudamiento y de concesión de garantías. Finalmente, el artículo 105 se ocupa de aspectos relativos al plan económico-financiero que ha de redactar la Administración en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, objetivo de deuda pública o regla de gasto.
99. El capítulo II (Financiación de los municipios vascos y demás entidades locales) enuncia en el artículo 106 que las haciendas locales participaran en el rendimiento de los tributos concertados, debiéndose garantizar para el conjunto de los municipios un nivel de recursos, de conformidad con las competencias y servicios de su titularidad que, en ningún caso, será inferior al que les correspondería por aplicación de la legislación de régimen común.



100. El artículo 107 determina la participación de cada territorio, que será establecida por los órganos forales, si bien, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas podrá establecer con carácter de recomendación de política fiscal, los criterios para el citado reparto. En todo caso, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas establecerá, mediante acuerdo, un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados.
101. El artículo 108 dispone que dicha financiación constituirá un recurso ordinario de las haciendas locales, y el artículo 109, que las cantidades puestas a disposición serán objeto de liquidación definitiva a la finalización de cada ejercicio.
102. El artículo 110 señala que la participación en los tributos no concertados se realizará de acuerdo con el Concierto Económico y la normativa foral que sea de aplicación.
103. La **disposición adicional primera** relaciona las formas que podrán adoptar las entidades locales: reglamentos, ordenanzas, decretos e instrucciones de alcaldía, y bandos de alcaldía.
104. La **disposición adicional segunda** habilita a las ordenanzas locales para que sustituyan las multas, previo consentimiento de la persona afectada, salvo que la ley impusiera su carácter obligatorio, por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, y prescribe que las personas físicas o jurídicas sobre las que recaiga el deber legal de prevenir las infracciones administrativas que otros puedan cometer serán responsables solidarias de los daños que se hubiesen podido ocasionar como consecuencia de las conductas infractoras.
105. La **disposición adicional tercera** refiere que los municipios podrán asociarse en federaciones o asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes. A efectos de determinación de la asociación de municipios de mayor implantación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se atenderá al número de municipios y a la población que éstos representan en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En base a tales criterios se reconoce a EUDEL, como la asociación de mayor implantación, correspondiéndole la representatividad pública del conjunto del nivel institucional municipal en Euskadi, y se le garantiza una financiación no condicionada y suficiente que no podrá ser inferior al 0,15 % de los recursos correspondientes al nivel mínimo de participación de las haciendas locales, acordado en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.
106. La **disposición adicional cuarta** prevé la posible realización de ofertas de empleo público conjuntas y procedimientos selectivos comunes.
107. La **disposición adicional quinta** señala las funciones que se reservan a los funcionarios con habilitación de carácter nacional y distribuye las funciones de gestión o ejecutivas



entre la Administración General de la Comunidad Autónoma, las diputaciones forales y las corporaciones locales. También identifica a los órganos competentes para la incoación de expedientes disciplinarios e imposición de sanciones.

108. La **disposición adicional sexta** prescribe que la participación de los municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos concertados y no concertados por parte de los órganos forales de los territorios históricos tenga lugar mediante la correspondiente designación, por parte de la asociación de municipios vasca de mayor implantación, de sus representantes en los consejos territoriales de finanzas existentes en cada territorio.
109. La **disposición transitoria primera** dispone que, en tanto las leyes del Parlamento Vasco o las normas forales de las Juntas Generales no dispongan otra cosa, los municipios conservarán las competencias que les atribuye la legislación vigente y que cuenten con su financiación correspondiente. Añade, además, que en aquellos ámbitos materiales previstos en el artículo 17.1 de la presente ley que, a su entrada en vigor, la legislación sectorial autonómica o las normas forales no hayan determinado aún el alcance de las competencias propias, los municipios podrán ejercer las facultades o potestades allí previstas con financiación propia o mediante convenios de colaboración con la Administración correspondiente, que garantizarán los recursos necesarios para su correcto ejercicio. Este ejercicio de competencias tendrá, en todo caso, naturaleza transitoria y excepcional hasta que la ley o la norma foral correspondiente efectúen la atribución expresa de la competencia, de acuerdo con el principio de suficiencia financiera.
110. La **disposición transitoria segunda** obliga a los municipios de más de veinte mil habitantes a aprobar cartas de servicio o documentos de similares características de las diferentes áreas en las que se subdivide la acción pública en el ayuntamiento.
111. La **disposición transitoria tercera** establece un régimen de aplicabilidad diferida de las obligaciones de transparencia recogidas en el título VI, en función del número de habitantes.
112. La **disposición transitoria cuarta** atribuye de forma transitoria la competencia que se reconoce al consejo o autoridad independiente de transparencia y acceso a la información pública, en el caso de que no estuviere constituido.
113. La **disposición transitoria quinta** contempla un régimen de financiación específico para las escuelas de música locales y euskaltegis municipales.
114. La **disposición transitoria sexta** ordena que el desarrollo reglamentario de aquellas leyes sectoriales emanadas con anterioridad a la vigente ley, que conlleve una



concreción de servicios, actividades o prestaciones derivados de competencias atribuidas como propias a los ayuntamientos, deba ir necesariamente acompañado de la financiación adecuada.

115. La **disposición transitoria séptima** establece una regla de vigencia del Registro de Administración local.
116. La **disposición derogatoria** incorpora una cláusula genérica y una específica, que afecta a tres decretos.
117. La **disposición final primera** contempla la expresa modificación parcial del artículo 28 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la comunidad autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), a fin de adaptar la composición del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y atribuirle las facultades que el anteproyecto contempla respecto a la financiación municipal. En particular, los representantes municipales asistirán al mismo como miembros de pleno derecho, con voz y voto, cuando se traten asuntos que afecten a las materias previstas en los artículos 104 y 107. Además, en el caso del artículo 104 la aprobación requerirá mayoría absoluta, siempre que dicha mayoría incluya al menos una persona representante de cada ámbito institucional autonómico, foral y municipal. En el artículo 107 únicamente tendrán la condición de miembros de pleno derecho los representantes del ámbito foral y municipal, adoptándose el acuerdo previsto en dicho artículo por mayoría absoluta, siempre que dicha mayoría incluya al menos dos personas representantes respectivamente de los ámbitos foral y municipal.
118. La **disposición final segunda** fija un plazo para la puesta en funcionamiento del nuevo sistema para la designación de los nuevos representantes municipales del Consejo vasco de Finanzas y para la aprobación de una nueva propuesta de metodología de distribución de recursos.
119. La **disposición final tercera** adiciona dos nuevos apartados al artículo 91.1 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social, con la finalidad de garantizar un marco estable de financiación en materia de ayudas de emergencia social.
120. La **disposición final cuarta** añade un nuevo párrafo al artículo 16 de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, para incorporar con voz y voto a tres representantes municipales cuando se trata de asuntos relativos a tributos locales en el Órgano de Coordinación Tributaria.
121. La **disposición final quinta** faculta al Gobierno Vasco para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo normativo de esta Ley.



122. La **disposición final sexta** señala que la ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación y el título VI será plenamente aplicable en los términos previstos en la disposición transitoria tercera.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

123. El presente Dictamen tiene carácter preceptivo y se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”, sin que el que somete a consulta se encuentre incluido entre las excepciones de dicho apartado.
124. Como consideración preliminar cabe referir que esta Comisión ha tenido ocasión de analizar dos anteproyectos de Ley Municipal de Euskadi en la VIII y IX legislatura, que decayeron al caducar su tramitación por disolución del Parlamento vasco, emitiendo el Dictamen (DCJA9 64/2008 y el DCJA 193/2011).
125. Evidentemente existen aspectos del presente dictamen, singularmente los que se refieren a la “Configuración Constitucional de la Autonomía Local” y a la distribución de competencias, enmarcados en los epígrafes denominados “Deslinde competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi en la regulación proyectada” y “El deslinde competencial en el marco interno de la Comunidad Autónoma de Euskadi: Las competencias de los territorios históricos”, que han de ser por fuerza, en gran medida, reiterativos, en tanto que no ha cambiado ni la forma en que se concibe la autonomía local ni el marco competencial aplicable a la materia régimen local.
126. Ello no obstante, en lo relativo a la distribución de competencias con el Estado, es preciso tomar en cuenta la relevante incidencia que en la regulación proyectada tiene la reforma del artículo 135 CE y la posterior Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que son los antecedentes de la Ley 27/2013, de 27 de marzo, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), que ha introducido cambios de calado en el estatuto jurídico municipal, y en la distribución de competencias con los territorios históricos y la Decisión de la Comisión Arbitral 3/2012, de 19 de abril. Ambas requieren un examen específico y se lo daremos en el lugar que estimamos más oportuno.
127. También tiene una incidencia, y no menor, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), que contempla de un modo unitario y sistemático el conjunto de obligaciones que en tan importante materia deben cumplir, entre otras, las entidades locales.



EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

I CONSIDERACIONES GENERALES

128. Como es doctrina reiterada de esta Comisión, toda exigencia procedimental responde a un requisito material, de ahí que cuando de su examen se trate haya de comprobarse su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal o rituario. Si siempre éste es el criterio para enjuiciar la forma de producción de los actos o las normas, cuando se trata de los anteproyectos de ley, se intensifica porque la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria [“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera `de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’ (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), salvo los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico –supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento-“] condiciona sustancialmente dicho análisis.
129. Es el Parlamento el lugar donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquél pueda pronunciarse: al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de control económico -si comportan un gravamen al presupuesto-; el dictamen de este órgano consultivo y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).
130. Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración se estudia, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino para comprobar que se traslada al Parlamento una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento-.
131. Esa es la razón para aplicar a los anteproyectos de ley la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), establece para elaborar disposiciones de carácter general. Así lo expresa su Exposición de Motivos:“... [de esta forma] se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.



132. Ese es también el sentido último del examen de la Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo para comprobar si contiene los datos imprescindibles para conformar el juicio jurídico sobre la iniciativa (que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado).
133. Para ello, siempre con la indicada perspectiva material, la Comisión analiza la fase de elaboración en el órgano promotor –las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración, la reflexión que ha precedido al texto normativo inicial-; la apertura del procedimiento a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados –cuál ha sido su valoración, cuáles las propuestas formuladas y cuáles los motivos que han guiado su aceptación o rechazo-; la participación de las administraciones cuya actividad puede verse concernida por la regulación –cuál ha sido su valoración-; y la intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo. Se comprueba también si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, dependa la factibilidad de la regulación proyectada (si se han estudiado sus posibilidades de aplicación, su potencialidad real para obtener los efectos perseguidos) y, en esta vertiente, se pone especial atención en la forma en que se ha evaluado el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado, si la naturaleza de la regulación lo requiriese. En palabras del artículo 10.3 *in fine* LPEDG se evaluará “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la económica en general”.
134. Con los señalados parámetros se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi sometido a consulta.

II LA FASE INICIAL DEL PROCEDIMIENTO

135. El primer hito del itinerario procedimental es la **Orden de 9 de enero de 2014**, del Consejero de Administración Pública y Justicia, que acuerda iniciar la elaboración del anteproyecto de Ley Municipal.
136. Cumple la orden su finalidad (artículo 5.1 LPEDG) porque identifica las pautas principales que deben guiar el proceso de elaboración. Identifica, así, la razón primaria de la iniciativa —“tras más de treinta años de vigencia del Estatuto de Autonomía (EAPV) procede completar la regulación legal de la organización político-administrativa de la CAPV mediante una regulación global y unitaria del régimen jurídico de los municipios y demás entidades locales ubicadas en su ámbito territorial, sus relaciones con las Instituciones Autonómicas y con los Órganos Forales de los territorios históricos y precisar la distribución de competencias en estos dos últimos



niveles institucionales”—; el fundamento competencial esencial (artículo 10.4 EAPV); la incidencia presupuestaria –que se procurará (expresamente así se indica) evitar- y la incidencia normativa –deberán consignarse las normas derogadas y modificadas-; los trámites e informes pertinentes (sin que sea necesario ninguno ante la UE); la inserción de la Orden en el espacio colaborativo Legesarea; y los criterios para la redacción bilingüe (Servicio Oficial de Traductores del Instituto de Administración Pública).

137. A partir de este momento, según traslada el expediente, el procedimiento se acompaña a uno de los aspectos que se ha querido impulsar y proteger durante la elaboración: la participación de las diputaciones forales y los municipios, “... de tal modo que el texto no les fuera desconocido y pudiera acomodarse a sus visiones con el objetivo último de que el texto llegara a la cámara legislativa, en la medida de lo posible, con un consenso institucional previo”.
138. Dicha participación, en la fase inicial, se canaliza a través del Consejo Municipal de Euskadi, órgano de naturaleza “deliberante y consultiva”, “foro de encuentro” de los tres niveles institucionales, creado y regulado por el Decreto 326/1994, de 28 de julio.
139. Se señala que el Consejo Municipal de Euskadi celebra su primer encuentro el 27 de marzo de 2014 y acuerda crear un grupo de trabajo, constituido por un representante de cada Diputación Foral, dos representantes de los municipios y dos representantes de la Administración General de la Comunidad Autónoma. El grupo se reúne en cinco ocasiones -entre los meses de abril y junio- y recoge las constructivas aportaciones a los sucesivos textos hasta conseguir que el producto final sea “... un texto enriquecido, que de alguna manera recoge las voluntades y la complejidad de este país y en el que todos los participantes en el proceso podrán verse reflejados en algún momento”.
140. Durante el curso del procedimiento ese afán por alcanzar el máximo acuerdo entre los tres niveles institucionales se erige en uno de los criterios rectores de su elaboración y va a explicar muchos de los contenidos incorporados al texto final, así como la no aceptación de otros, sugeridos por los distintos agentes que han intervenido.
141. El texto surgido en el grupo de trabajo del Consejo Municipal de Euskadi es el que constituye el anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi que, con carácter previo, aprueba la **Orden del Consejero de Administración Pública y Justicia de 27 de junio de 2014** (artículo 7.1 LPEDG). De acuerdo con la finalidad de este trámite, dicho texto recoge la posición inicial del órgano competente para elevar la iniciativa al Gobierno [artículo 18 a), Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno].
142. A la fase inicial que se desarrolla en el seno del departamento promotor pertenece también el **informe jurídico** elaborado por la Asesoría Jurídica de la Dirección de



Servicios del departamento promotor (artículo 7.3 LPEDG). En el mismo, tras examinar el soporte competencial de la iniciativa y describir sucintamente su estructura y contenido, se examina principalmente la técnica legislativa, sugiriendo que se precisen y, en su caso, se reformulen algunos contenidos.

143. Obra asimismo en el expediente **el Informe de evaluación previa del impacto en función del género** que establece el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (LIMH), elaborado en la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Departamento de Administración Pública y Justicia, conforme a las directrices fijadas para su confección en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.
144. Dicho informe cumple con la finalidad a la que responde su exigencia legal pues evalúa el impacto potencial que el anteproyecto puede tener en la situación de las mujeres y los hombres, para lo que contiene un adecuado acercamiento a la realidad de las entidades locales de la Comunidad Autónoma (número, población, presencia de la mujer en los órganos locales...), información sobre el desarrollo de las políticas de igualdad en los municipios vascos (a la luz de los postulados de la Ley 4/2005 que les resultan de aplicación) y se identifican las medidas que el texto incorpora para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.
145. De lo que el expediente traslada sobre esta fase inicial, la Comisión extrae una valoración positiva. Si bien, somete al órgano promotor la conveniencia de incorporar los datos esenciales (sin duda, presentes durante la génesis del anteproyecto) sobre la realidad tomada en cuenta (número y características más destacables de la realidad local en Euskadi –municipios, concejos, mancomunidades, consorcios, etc.-, nivel competencial actual, datos sobre la situación de la “Administración institucional local”, número de personas que conforma los órganos de gobierno locales, datos sobre la situación económico-financiera de las entidades locales, etc.), en tanto ello facilita el conocimiento del presupuesto fáctico (sus elementos más relevantes) y, por tanto, el fundamento de la regulación proyectada (el punto de partida, las aspiraciones perseguidas y las soluciones adoptadas).

III LA APERTURA DEL PROCEDIMIENTO: LA AUDIENCIA Y LA PARTICIPACIÓN

146. Como deriva de la naturaleza, contenido y objetivos perseguidos por el anteproyecto, para el examen que corresponde a la Comisión esta fase del procedimiento tiene gran importancia.
147. Es fácil comprender que la naturaleza de la regulación proyectada, pero sobre todo el criterio nuclear asumido en su elaboración (la participación real y efectiva de quienes



se ven especialmente concernidos) a fin de obtener un texto con un alto grado de consenso que facilite el debate y tramitación en sede legislativa y afiance su factibilidad (pues se garantiza mejor la eficacia de toda regulación –y con evidencia en este caso- si nace de la persuasión y el consenso), hace imprescindible observar, con detalle, las opiniones y consideraciones de quienes han intervenido en el procedimiento (lógicamente con especial atención a la opinión de los municipios y de las instituciones forales), así como las explicaciones y razones que han fundan su aceptación o rechazo.

148. El expediente aporta un instrumento muy valioso que facilita el examen -en la perspectiva material exigible- de la audiencia y la participación. Se trata del documento “Memoria del Procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi (previa a la solicitud de Informe a la Oficina de Control Económico)” que de forma ordenada analiza las alegaciones formuladas por los particulares y las entidades que han tomado parte en las fases de audiencia y participación y exterioriza las razones que han llevado al órgano redactor a aceptar las propuestas (con la consiguiente modificación del articulado) o a no tomarlas en consideración.
149. Este examen contribuye a indagar (y desvelar) el fundamento de la regulación proyectada (esto es, su racionalidad y razonabilidad).
150. El examen ha de iniciarse con el trámite de **información pública**, decisión procedimental correcta ya que se trata de una regulación que va a afectar al conjunto de personas residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, vecinos o vecinas de sus municipios (artículo 8.1 LPEDG).
151. La información pública se articula mediante la Resolución de 30 de junio de 2014, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales, y se extiende inicialmente durante veinte días (a partir del 1 de julio, día de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco). Este plazo se amplía mediante Resolución del mismo órgano de 16 de julio. de 2014 (BOPV n °139, del 23 de julio).
152. Durante la información pública formulan alegaciones una persona y los **centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)** con sede en Vitoria-Gasteiz, Portugalete y Bergara. Ambas se valoran y de forma razonada se decide no modificar el texto, al considerar que suscitan cuestiones que no procede incluir en la regulación proyectada.
153. El escrito **del Sindico-Defensor Vecinal de Vitoria-Gasteiz**, en síntesis, con base en la Parte V de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la Ciudad – aprobada el 18 de mayo de 2000 en Saint-Denis- que, aunque sin valor jurídico,



contempla la posible implantación de Ombudsman municipales como instrumentos para la defensa de los derechos de los vecinos y vecinas, expone: (i) la tradición de la figura que “hunde sus raíces en instituciones históricas de larga tradición en nuestro país” (cita el caso del Procurador Síndico General de Vitoria-Gasteiz que se remonta al siglo XV cuyo cometido era la defensa y salvaguarda de los derechos de los pecheros y pecheras); (ii) la progresiva implantación de instituciones similares (todas las ciudades catalanas importantes cuentan con una defensoría local y muchas otras ciudades importantes del Estado —Vigo, Granada...— hasta alcanzar la cifra de cuarenta y tres sindicaturas); y (iii) lo que le lleva a proponer que el anteproyecto incorpore la figura de la “Sindicatura o Defensoría municipal como instrumento de salvaguarda de los derechos y libertades de los vecinos y vecinas”.

154. El órgano promotor valora la alegación pero considera que no es necesaria dicha incorporación, ya que, en su caso, en ejercicio de la potestad de autoorganización que corresponde a los municipios estos podrán crear tales figuras que encuentran perfecto acomodo en el capítulo IV del título VI “participación ciudadana”.
155. Al prever el anteproyecto algunos aspectos adjetivos sobre los funcionarios de habilitación de carácter estatal -atinentes al reparto en el ejercicio de funciones de gestión de ese personal- consta la remisión del texto **al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Álava y al Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Bizkaia**, por entender que se trata de asociaciones que agrupan a ciudadanos concernidos especialmente por la regulación proyectada y cuyos fines guardan relación directa con ese contenido de la iniciativa. No consta que dichas entidades hayan expresado su parecer.
156. Como hemos avanzado, la naturaleza de la iniciativa –cuyo impacto institucional es innegable- hace especialmente importante observar en qué forma han participado las administraciones directamente concernidas -municipales y forales-; si ha sido una intervención rituaría o, por el contrario, su llamada al procedimiento ha tenido un contenido material y ha contribuido, así, a mejorar la regulación proyectada, por haber provocado una mayor reflexión sobre el contenido regulatorio.
157. El expediente deja constancia de la remisión del texto a la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), a las diputaciones forales de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, a la Asociación de Municipios Vascos (EUEDEL) y a la Asociación de Concejos de Álava.
158. Asimismo el texto del anteproyecto –vía notificación electrónica- se ha puesto al alcance de todos los municipios, mancomunidades y cuadrillas de la Comunidad Autónoma.



159. Como adveran los antecedentes de este dictamen, **cincuenta y seis ayuntamientos y una cuadrilla** han manifestado su discrepancia con la forma en que se ha articulado su participación en el procedimiento; básicamente porque, en su opinión, no se han cumplido los artículos 8 y 9 LPEDG, además de solicitar una ampliación del plazo para formular su parecer.
160. El expediente traslada la contestación a todos y cada uno de los ayuntamientos mediante un escrito del Viceconsejero de Relaciones Institucionales en el que, tras la cita de los artículos 8 y 9 LPEDG y del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010 que aprueba las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general (en especial, apartados siete y ocho), se enumeran sucintamente los trámites seguidos para dar cumplimiento a los citados artículos 8 y 9 LPEDG.
161. Se recuerda, así, la apertura del trámite de información pública –cuyo plazo se ha ampliado–, el traslado del texto a todos los ayuntamientos –vía notificación electrónica– y la llamada al procedimiento de EUDEL-Asociación de Municipios Vascos –teniendo en cuenta que el artículo 8 LPEDG “faculta a que el trámite de Audiencia se realice a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que agrupen o representen a los ciudadanos afectados y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición”. Se indica que EUDEL-Asociación de Municipios Vascos es la única asociación de municipios que existe en Euskadi (disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) y que, según los datos de que se disponen, agrupa a doscientos treinta y un municipios de los doscientos cincuenta y uno de la Comunidad Autónoma (el 100% de los de Álava; el 99,11% de los de Bizkaia y el 78,41% de los de Gipuzkoa). Asimismo, se indica que, al llamar a dicha asociación al procedimiento, el departamento impulsor de la iniciativa “ha dado cumplimiento al mandato parlamentario aprobado esta legislatura en la que se insta a la institucionalización de EUDEL-Asociación de municipios vascos y ésta ha venido actuando en las labores de redacción del texto a través del Consejo Municipal de Euskadi y su grupo de trabajo, así como de manera informal de forma directa y habitual“. Se traslada, por último, que en la metodología de elaboración empleada “... se ha intentado conjugar la imperiosa necesidad y urgencia de la aprobación de la ley Municipal con la premisa de contar con la máxima participación institucional y conocimiento del texto elaborado de cara a alcanzar un texto que satisfaga al máximo número de sensibilidades posibles”.
162. El **Ayuntamiento de Errenteria** remite un escrito en el que realiza diversas consideraciones y aportaciones para mejorar el texto remitido, de las que el órgano promotor acepta: (i) ampliar el plazo otorgado al Consejo de Gobiernos Locales y a la Comisión de Gobiernos Locales (artículos 16-1 y 81) y suprimir el plazo previsto en el artículo 82.2 *in fine*; (ii) cambiar la cita a los “días hábiles” del artículo 82.1; (iii) aclarar la regulación de la delegación de voto (artículo 25.5) que se consideraba oscura, y que da



lugar a la nueva redacción del precepto; (iv) cambiar la redacción del artículo 87 - también cuestionada por EUDEL- (“El ejercicio de actividades económicas en régimen de libre concurrencia requiere acuerdo del Pleno de la corporación, adoptado por la mayoría exigida en la legislación básica”); y (v) corregir los errores detectados en el artículo 91.1, disposición adicional quinta, 6, letra b, y disposición final quinta, párrafo 2, que se corrigen.

163. El citado ayuntamiento cuestiona el fundamento jurídico de la competencia de los alcaldes y alcaldesas para dictar disposiciones de carácter general, -artículo 25.6 y disposición adicional primera, apartado c)- al entender que lo que dictan son actos administrativos de carácter organizativo, de ejecución. El órgano promotor argumenta “el abandono de las posiciones doctrinales contrarias a que los alcaldes puedan dictar normas de cualquier clase, negando su legitimación para hacerlo” así como la existencia de “una tradición en el Derecho Administrativo europeo favorable al reconocimiento de poderes normativos a órganos administrativos sin legitimación democrática directa”, por lo que no se observa inconveniente para que los pueda ostentar el alcalde, autoridad más próxima que otras autoridades administrativas a la voluntad popular. El argumento, se cierra con la cita de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, cuyo artículo 26 define la potestad normativa del Ayuntamiento de Barcelona, y la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma. La clarificación del régimen de los instrumentos de participación ciudadana —artículos 69 (consultas populares), 70 (consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado) y 71 (consultas ciudadanas abiertas de carácter local sobre políticas públicas o decisiones públicas de especial relevancia)— que sugiere el ayuntamiento no se acoge porque el anteproyecto deriva su concreción a la potestad normativa municipal que, sin perjuicio de la normativa básica aplicable, será la que establezca la regulación concreta de dichas consultas.
164. Como refieren los antecedentes, el Consejo de Gobierno **de EUDEL-Asociación de Municipios Vascos** en su Acuerdo de 1 de julio de 2014 formula las alegaciones al texto del anteproyecto en un amplio escrito que estructura en tres grandes epígrafes. El primero contiene alegaciones de carácter técnico y diversas correcciones al articulado. Tras su valoración por el órgano promotor se aceptan –con la consiguiente modificación del texto inicial- las referidas a los artículos 10, 13, 17, 18, 21, 22, 25, 27, 30, 33, 34, 43, 52, 54, 58, 60, 63, 84, 86, 87, 91, disposición adicional segunda, disposición transitoria segunda y disposición final. El segundo epígrafe agrupa las denominadas propuestas de carácter no estructural que afectan al modelo del anteproyecto. De éstas se acogen y se incorporan al texto las relativas al artículo 32 (derecho a la dedicación exclusiva del alcalde o alcaldesa de municipios de más de 1.000 habitantes); parcialmente, la formulada al artículo 77 (sobre la composición del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales); artículo 78 (funciones del citado consejo); parcialmente, la del artículo 79 (Comisión de Gobiernos Locales); y artículo 82 (sobre el plazo de emisión de informes). No se acepta la que afecta al artículo 107, por considerar el



órgano promotor que se trata de una cuestión que corresponde a la competencia de cada territorio histórico. Sobre la nueva disposición transitoria relativa a la financiación condicionada que se quiere incorporar, aunque se comprenden las razones que motivan su planteamiento, no es factible su inclusión, como tampoco la que se hace sobre el mantenimiento de las concentraciones escolares (respecto de la que no se aprecia ningún problema, si bien se considera que es una cuestión ajena al texto proyectado).

165. Sobre el tercer y último punto –que engloba las alegaciones sobre “Cuestiones de carácter estructural que exigen consenso institucional y político” y afectan esencialmente a los títulos VII y IX del texto-. El Departamento promotor afirma compartir tales reflexiones “ciertamente –señala- la configuración del Consejo de Políticas Públicas Locales y sus funciones así como las del Consejo de Gobiernos Locales no eran las inicialmente previstas por los redactores en los primeros textos previos al anteproyecto; los textos presentados por el Gobierno sufrieron modificaciones en el sentido de limitar las funciones de alerta temprana sobre las normas forales lo que afectó a su vez, a las funciones del Consejo de Políticas Públicas Locales. Como EUDEL conoce, el texto presentado nace, en éstos aspectos citados, de las propuestas realizadas por las instituciones forales en el grupo de trabajo creado a partir del Consejo Municipal de Euskadi y que los promotores decidieron aceptar de cara a alcanzar un mínimo consenso respecto a aspectos fundamentales de la regulación que se estaba llevando a cabo”.
166. **ACOA-Asociación de Concejos de Álava-Arabako Kontzeju Elkarte** ha formulado alegaciones –recogidas en los antecedentes- que buscan esencialmente que el texto incluya el reconocimiento de los concejos como entidades públicas territoriales de carácter consuetudinario, cuya existencia se ampara, respeta y garantiza, con su propio régimen tradicional de autonomía.
167. El planteamiento no es acogido porque la futura ley parte del respeto a las competencias de otras instituciones y, por ello, considera que la regulación del régimen jurídico de los concejos compete al Territorio Histórico de Álava, sin perjuicio del reconocimiento de estas entidades locales, como plenamente vigentes dentro del ordenamiento jurídico autonómico, como lo confirma la propia disposición adicional segunda, apartado primero, de la LBRL en su redacción dada por la LRSAL. El anteproyecto da carta de naturaleza, sin perjuicio de las decisiones que adopten los órganos forales competentes, a las peculiaridades organizativas derivadas de los derechos históricos en el Territorio Histórico de Álava. También- se señala- es competencia foral la cuestión planteada sobre los cargos públicos concejiles. De igual forma, se ve inviable la incorporación de otras entidades locales al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y a la Comisión de Gobiernos Locales. No hay voluntad de “limitar la participación de cualquier entidad en la toma de decisión de cuestiones que directamente pudieran afectarle, [pero] no se ha podido articular dicha participación en el proceso hasta ahora



llevado a cabo; ello no obsta a que quizás en fase de desarrollo reglamentario de algunos de los órganos previstos en el texto se prevea ésta”.

168. La **Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo-Garapen** en sus alegaciones – resumidas en los antecedentes- plantean básicamente el reconocimiento expreso en la futura ley de las agencias de desarrollo local o comarcal e instan también a abrir la posibilidad de que las entidades locales puedan crear o participar en sociedades que “sean de mercado”. Se indica que la prestación de ciertos servicios públicos municipales por medio de las agencias de desarrollo no cuenta con ninguna limitación en el texto por lo que podrán seguir cumplimiento su función. Distinta es, en cambio, la posibilidad de abrir la actividad de mercado a los municipios ya que está excluida por lo que, en lógica secuencia, no cabe contemplar formas de gestión indirecta para el desarrollo de dicha actividad.
169. La **valoración** sobre la realización de la audiencia y participación de los municipios en la elaboración del anteproyecto -de la que deja constancia el expediente- merece a la Comisión un juicio positivo ya que materialmente todos los municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi han tenido la oportunidad de expresar su parecer sobre el anteproyecto.
170. En efecto, junto a la vía indirecta, a través de EUDEL-Asociación de Municipios Vascos, cuya representatividad objetiva su condición de interlocutor válido para encauzar la participación de los municipios en la elaboración del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, consta que el texto se ha puesto a disposición de todos los municipios de la Comunidad Autónoma, además de haberse abierto un amplio trámite de información pública.
171. La participación de las **administraciones forales**, según deriva del expediente, ha sido, como es lógico, intensa, no sólo durante la fase preparatoria sino también en la fase de alegaciones abierta una vez aprobado el texto inicial de la futura ley.
172. Al igual que con la opinión de los municipios, interesa examinar con detenimiento las consideraciones realizadas por las instituciones forales -aunque sea una lástima que sólo dos hayan formulado su parecer por escrito-. En dicho examen se sigue el mismo criterio: se analizan las aportaciones junto a la valoración que le han merecido al órgano promotor.
173. La **Diputación Foral de Bizkaia** ha formulado alegaciones –resumidas en los antecedentes- “bajo los principios de lealtad institucional, colaboración mutua y respeto al ámbito competencial del entramado institucional vasco”.



174. En cuanto a los aspectos que se califican de “irrenunciables” (conectados al núcleo intangible de la foralidad, punto de partida del proyecto de ley, Consejo de Políticas Públicas Locales y Consejo Vasco de Finanzas) el órgano promotor de la iniciativa recuerda que “son aspectos fundamentales, que se han procurado respetar con sumo cuidado en el texto del anteproyecto, y podría decirse que así ha sido, salvo matizaciones o aspectos puntuales que la propia Diputación Foral apunta más adelante y que procede estimar”. Tras las experiencias anteriores, se insiste en la opción adoptada para elaborar el texto, a fin de permitir “...la participación de todas las instancias afectadas por la regulación objeto de elaboración, todo ello de la mano del Consejo Municipal de Euskadi y de su grupo de trabajo constituido en su seno, donde se han visto representados todos los niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, incluidas, por supuesto, las tres diputaciones forales”.
175. De las alegaciones sobre preceptos concretos, se aceptan las referidas al artículo 16 – que queda plasmado en la disposición transitoria primera-; artículo 20 -para no condicionar en nada el procedimiento de elaboración de las normas forales-; artículo 31 (a fin de preservar el ejercicio de la competencia foral); artículo 77 (sobre el nombramiento de los representantes de la Administración foral). En cuanto al artículo 92, respecto del que la Diputación considera que la competencia para crear, modificar y suprimir entidades locales intermedias es foral, tras un recorrido por los antecedentes históricos de dicha competencia, se señala que es el anteproyecto el que en aplicación del artículo 6.1 LTH atribuye esa competencia a los territorios históricos ya que hasta el momento la venían ejerciendo sin una atribución legal. Se acepta la propuesta sobre el artículo 100 (se sustituye la voz “criterios” por “principios”) y el artículo 103 y se subsana el error detectado; se da nueva redacción a la disposición adicional cuarta (ofertas de empleo público), siguiendo la línea apuntada por la Dirección de Función Pública, y a la disposición transitoria tercera de la que se suprime el apartado 6.
176. Se razona la no aceptación de las cuestiones suscitadas sobre los artículos 21.4, 24 y 80, básicamente, porque su contenido deriva de previsiones de la LBRL que han de ser tenidas en cuenta y respetadas por el anteproyecto. Con especial detalle se analizan los reparos expuestos sobre el artículo 32 al considerar la Diputación Foral que en dicho precepto se produce una vulneración competencial por extralimitación de las funciones del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales. Se explica que el precepto respeta la disposición adicional segunda, apartado 11 LBRL –en la redacción dada por la LRSAL- y que no afecta al ejercicio de las competencias forales, limitándose a contemplar aspectos no atribuidos en dicha disposición adicional, tales como, los derechos económicos que componen la retribución, asistencias, indemnizaciones por gastos efectivos o por compensaciones derivadas del régimen de incompatibilidades o el régimen de dedicación. En igual sentido, se aclara que no hay contradicción entre el artículo 93 (mancomunidades) y las competencias forales en ese ámbito, sobre la



base de los artículos 12, 19.1, 20 y el propio artículo 93. La disposición adicional sexta no implica una afectación indebida a la normativa foral reguladora del Consejo Territorial de Finanzas de Bizkaia, por lo que se mantiene su tenor.

177. La **Diputación Foral de Álava** formula unas extensas alegaciones –resumidas en los antecedentes-. El expediente contiene las razones del órgano promotor para su aceptación o rechazo.
178. En un lugar predominante figura la razón –que explica muchas de las alegaciones no aceptadas- y que conecta con varias de las opciones básicas y esenciales del anteproyecto; a saber: (i) la Ley Municipal de Euskadi tiene como eje vertebrador el articular el nivel local atendiendo al principio de autonomía local, tal como ha sido definido por la Carta Europea de Autonomía Local; (ii) la Ley Municipal de Euskadi, sin perjuicio de su condición de administraciones, toma en cuenta que los entes locales – en especial, los ayuntamientos- ejercen un poder político, por ello no considera al nivel local de gobierno estrictamente como una Administración de servicios y hace especial hincapié en esa idea de entes con poder político (lógicamente sometido a la ley); y (iii) la Ley Municipal de Euskadi, con esas premisas, pretende encajar definitivamente al nivel municipal en la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma para lo que debe contemplar el sistema de financiación municipal. Estas decisiones atinentes a aspectos nucleares de la regulación son difícilmente compatibles con la premisa de la Diputación Foral de Álava que, según traslucen sus alegaciones, parte de una concepción de los entes locales más centrada en su carácter de administraciones prestadoras de servicios a la ciudadanía.
179. Otro de los ámbitos en los que el expediente adverte una diferencia de enfoque es el que aborda en el anteproyecto la regulación de las competencias (especialmente, pero no sólo, artículos 16 –cláusula universal de competencias- y 17- competencias propias-). Frente a las alegaciones de la entidad foral, se razona que el anteproyecto adopta una conformación diferente a la de la legislación básica pero plenamente compatible con ésta. Se explica, también, que no hay falta de precisión en la delimitación competencial –tacha que aduce la Diputación Foral de Álava- puesto que lo que hace el artículo 17, párrafo primero, es recoger un listado de materias sobre las que el legislador sectorial competente (autonómico o foral) podrá otorgar competencias a los municipios, momento en el que se delimitará el contorno y extensión de aquéllas. El artículo 17 contempla las facultades concretas que, en cada materia, el legislador sectorial competente no podrá obviar al realizar la atribución. Se reconoce que esta es una de las opciones posibles para abordar la cuestión competencial, pero son compatibles con la norma básica otras, como lo es la elegida en el texto, que sigue, por lo demás, la que tradicionalmente se ha empleado en la normativa local (incluida la última modificación de la LBRL, operada por la LRSAL). Se razona también la compatibilidad de los criterios



de homogeneidad y el principio de diferenciación en la regulación de la delegación o transferencia de competencias (artículos 19, 22 y 23) ya que se trata de hacer posible el cumplimiento del principio de igualdad -artículo 14 CE- y tratar igual lo que es igual y de forma diferente lo distinto.

180. Sobre la regulación que el anteproyecto hace de los concejos, se aceptan varias sugerencias; si bien se señala que algunas de las omisiones detectadas se deben, no “al desconocimiento ni a la desconsideración” sino al respeto debido a la competencia foral sobre la materia ya que la regulación de los concejos corresponde al Territorio Histórico de Álava, por ser una materia que se considera ínsita en el ámbito del artículo 37.3 EAPV. En el mismo sentido, el tenor literal de la disposición adicional tercera.
181. Se aceptan las sugerencias sobre el artículo 2 (se completa el listado); el artículo 4 (incluye la voz “local”), en igual sentido, en el artículo 9; el actual artículo 11 no impide la existencia de un registro foral; el artículo 16.9 se clarifica, al igual que la redacción del artículo 24, y la ubicación sistemática del artículo 21. El artículo 25 se modifica en la línea de lo sugerido. También los artículos 31 y 32 –sobre el que había pedido una nueva redacción en el mismo sentido EUDEL- Asociación de Municipios vascos- y el artículo 35. Las cuestiones suscitadas en torno a los artículos 92 y 95, coincidentes con las planteadas por la Diputación Foral de Bizkaia, son aceptadas. Como también lo es la sugerencia sobre la disposición adicional cuarta (ofertas de empleo) a la que se da nueva redacción.
182. Con todo, la mayor discrepancia que sostiene la Diputación Foral de Álava se proyecta sobre el título IX, relativo a la financiación municipal, del que propone la supresión de los artículos 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 107 y 109 por invadir la competencia foral.
183. Al abordar el estudio de las alegaciones se subraya que éstas se han formulado sin tener en cuenta ninguna de las dos decisiones emitidas por la Comisión Arbitral sobre los dos proyectos de Ley Municipal de Euskadi (Decisiones 1/2008 y 3/2012). Tras detenerse en el examen de la disposición adicional segunda de la LTH (base principal de la argumentación de la Diputación Foral), del artículo 45 de la Ley de Concierto Económico de 1981 y del artículo 48 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, se concluye que el anteproyecto respeta las competencias forales de tutela financiera, así como las de financiación municipal, y se añade que al elaborar el texto se han tenido en cuenta tanto las citadas decisiones de la Comisión Arbitral como los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora emitidos sobre los dos proyectos citados. El anteproyecto se incardina claramente dentro de los parámetros trazados en las decisiones y los dictámenes citados. Se añade también la dificultad de concebir en nuestro ordenamiento (y tal vez, en cualquiera) competencias exclusivas y excluyentes que pertenezcan a un solo nivel institucional, tal y como entiende la competencia de tutela



financiera la Diputación Foral de Álava que parece configurarse ajena a la interrelación con cualquier otra competencia o principio, incluso constitucionalmente protegido, como puede ser el de la autonomía local.

184. Sobre las cuestiones concretas planteadas a los artículos, se acepta la crítica del artículo 98, cuyo título se modifica (de “La Hacienda Local Vasca” a “Las haciendas locales”). En cuanto al artículo 105, se estima que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas es competente para formular propuestas al Gobierno o las diputaciones forales (en la línea del artículo 28, 1.b) de la LTH). Lo que hace el precepto es atribuir a dicho consejo las facultades que tenía, pero actualizándolas en sintonía con los nuevos instrumentos que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera han creado y de acuerdo con lo señalado por la Comisión Arbitral, según la cual, las formulaciones del Consejo Vasco de Finanzas Públicas deberán servir de “guía a la actuación posterior concretizadora de los órganos forales; permitiendo, de tal modo, una fundamental libertad de movimientos de estos órganos forales”(Decisión 1/2008 Comisión Arbitral). Los reparos sobre el derecho de asociación se despejan aclarando que en modo alguno el anteproyecto recorta el derecho de asociación a ninguna entidad local y recuerda el mandato parlamentario que señaló que al elaborar la Ley Municipal de Euskadi se diera cabida a la institucionalización de EUDEL como asociación de municipios de mayor implantación de la Comunidad Autónoma de Euskadi, proposición no de ley aprobada, por unanimidad de los presentes, en el Pleno del Parlamento Vasco de 30 de mayo de 2013.
185. En la parte final del texto la Diputación considera que la disposición adicional sexta, relativa a la participación de los municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos, y la disposición final cuarta, relativa a la modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, armonización, coordinación y colaboración fiscal, no respetan las competencias forales al predeterminar parte de la composición del Consejo Territorial de Administración Local y Finanzas de Álava. El órgano promotor no comparte esa valoración y vuelve a incidir en la explicación sobre la conexión de dichas previsiones con la Proposición No de Ley de 30 de mayo de 2013, sin que, por otro lado, quede limitada la composición del Consejo Territorial. En cuanto a la primera de las disposiciones se valora muy positivamente la participación de los concejos en el mismo para que puedan defender sus intereses. Sobre la disposición final primera, la opinión contraria de la Diputación se centra en la designación de la participación de los municipios por la asociación de municipios de mayor implantación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. A este cuestión se responde que se ha cambiado dicha disposición: el nombramiento de los representantes municipales, tanto en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas como en el Órgano de Coordinación Tributaria, será realizado por el Lehendakari a propuesta de la asociación de municipios de mayor implantación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, debiendo de tener



las personas propuestas la condición de alcaldesa o alcalde o concejala o concejal (opción que se cree podrá compartir la Diputación Foral de Álava ya que no ha mostrado oposición a la forma de nombramiento de los representantes municipales en el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales). En cuanto a la disposición final segunda (funcionamiento del nuevo sistema), la Diputación Foral realiza un comentario sobre la previsión de aprobación de una nueva propuesta de la ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones. Se señala que habrá trámites y controles -parlamentarios e informes preceptivos- para analizar si su contenido es una declaración de voluntad o una auténtica obligación legal, pero la realidad no se puede negar y el sistema en este punto tiene, entre otros, estos condicionantes.

186. Han sido llamados al procedimiento todos los **departamentos del Gobierno Vasco** y han expuesto su opinión el Departamento de Salud y el de Medio Ambiente y Política Territorial.
187. El primero somete a la consideración de los impulsores del anteproyecto la necesidad de clarificar el reparto competencial en materia de salud pública (y adiciones) entre la Administración autonómica y los municipios, la conveniencia de tener en cuenta el proyecto de Ley sobre adiciones que está en elaboración y la reconsideración de la regulación del directivo profesional en los municipios. El departamento impulsor no aprecia la necesidad de precisar más la atribución competencial; señala que buscará, en la medida de lo posible, evitar contradicciones con el proyecto de Ley de adiciones, si bien recuerda el papel que el anteproyecto otorga a las leyes sectoriales.
188. El segundo plantea aprovechar el anteproyecto para solucionar el problema detectado con los ascensores de servicio público, explotados en régimen de concesión, y con los ascensores de uso público instalados por los ayuntamientos, para lo que se sugiere completar el artículo 17.1.18. Asimismo se plantea una redacción alternativas para los apartados 8 y 17 del citado artículo 17.1. Ninguna de ambas cuestiones es asumida por el órgano impulsor. En cuanto a la primera se señala su incompatibilidad con el esquema del anteproyecto (toda nueva competencia debe ir acompañada de la financiación correspondiente) y asimismo se destaca que el planteamiento realizado tendrá un mejor encaje en la norma sectorial, al igual que sucede con la redacción que se propone para el apartado 8 de artículo 17.1.

IV LOS INFORMES PRECEPTIVOS

189. La predeterminación normativa de la intervención de determinados órganos en el procedimiento en razón a su cualificación en la materia o sector está enderezada a asegurar la racionalidad de las regulaciones proyectadas (ya que la opinión de cada



órgano en su “parcela” tiene una cualificación específica). Por ello, como en el caso anterior, para evaluar esta fase del procedimiento, la Comisión toma en cuenta lo que ha dicho cada órgano, junto a lo que el impulsor de la iniciativa ha hecho tras conocer el contenido de los informes.

190. **Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer** ha elaborado el informe que establece el artículo 21 de la citada Ley 4/2005, de 18 de febrero Ley 4/2005, para la igualdad de mujeres y hombres, en el que contiene una serie de consideraciones sobre el informe de impacto -sugiriéndose que se incorpore información disponible en diferentes estudios- y se realizan diversas propuestas de mejora.
191. El órgano promotor valora las aportaciones realizadas, si bien expone que el presupuesto básico que ha servido de guía tanto para elaborar el texto como para aceptar o no las propuestas de modificación ha sido tener en cuenta que el objeto primordial de la regulación es establecer el régimen jurídico de las entidades locales y no la regulación de los diferentes ámbitos sectoriales. Se acogen las sugerencias sobre el uso del lenguaje en el anteproyecto, no así las que se realizan para incluir, a lo largo del texto, diversas disposiciones y mandatos de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, al no considerarse adecuado reiterar obligaciones que ya figuran en dicho texto legal.
192. La **Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura** ha emitido el informe establecido en el Decreto 128/2007, de 31 de agosto, por el que se establece el régimen al que ha de ajustarse el trámite de evacuación de informe por el Departamento de Cultura en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en el que, tras constatar que las menciones al euskera en el anteproyecto (derechos de los vecinos y competencias municipales) se ajustan a la legislación vigente, se propone introducir un artículo referido al uso del euskera en la actividad de los órganos de las entidades locales. La propuesta es aceptada por el órgano promotor.
193. La **Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración del Departamento de Justicia y Administración Pública** emite informe en el que lleva a cabo “el análisis y evaluación de las actuaciones departamentales en materia de estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y de los proyectos de disposiciones de carácter general que las establezcan; así como el asesoramiento y apoyo técnico a los departamentos y entes que la integran en materia de organización y procedimientos”, de acuerdo con el artículo 18.c del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, en relación con lo previsto en el art. 6.1.f del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre.



194. El informe valora positivamente que se incluyan conceptos como el buen gobierno, la transparencia o la participación ciudadana y el intento de que el régimen local vasco responda a una cultura administrativa más abierta, participativa, responsable, eficaz, coherente y homogénea.
195. La mayoría de las sugerencias formuladas atinentes a las materias que integran la actividad del órgano informante son aceptadas. Así, (i) la incorporación en el artículo 4 de un principio que guarde relación con la eficacia y eficiencia de la acción pública local; (ii) la adaptación de la redacción de los artículos 41 y 42 sobre las cartas de servicios, para consignar en primer lugar los derechos y a continuación los deberes y responsabilidades del ciudadano y de la ciudadana; (iii) la inclusión en el artículo 45, sobre el gobierno abierto, de una mención a la normativa básica de aplicación, a la par que se clarifica la noción de “información pública”, en sintonía con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que entiende por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”; (iv) la modificación del artículo 50 .) para su mejor encaje en el marco de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En cuanto a la sugerencia sobre el artículo 53 se señala la “voluntad del órgano promotor, consensuada con la representación de los municipios, que la obligación de publicidad activa en este aspecto, sea más exigente a la del estándar marcado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”, pero sí se acepta incluir como información a publicar las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios, tal y como establece con carácter básico el artículo 8.1.c) de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre; (v) sobre la información referida a los contratos, se recuerda la aplicación del Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que ya contempla la obligación de contar con un perfil de contratante, donde el órgano de contratación habrá de dar publicidad, al menos, a la adjudicación de los contratos; pero se acepta la nueva redacción propuesta para el artículo 56.1 (“Las entidades locales fomentarán la reutilización de la información pública, conforme a la normativa vigente en la materia, con el objetivo de que la ciudadanía pueda hacer uso de los datos de libre disposición que obren en poder de aquellas.”). Se razona que la mención al consejo o autoridad independiente de transparencia y acceso a la información pública es correcta y así debería plantearlo también la futura Ley de Administración Pública Vasca.
196. La **Dirección de Función Pública del Departamento de Justicia y Administración Pública** ha emitido el informe que establece el artículo 6.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, en relación con el artículo 6.1 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, y el artículo 16.a) del Decreto 188/2013, ceñido exclusivamente al



examen de los contenidos del anteproyecto que de forma directa o indirecta afectan a la materia “ función pública”

197. El informe, en síntesis, plantea las siguientes cuestiones.
198. Respecto de la regulación de los códigos de conducta de los representantes municipales (artículos 31.3 y 35 del anteproyecto), a la luz de la Ley 1/2014, de 23 de julio, reguladora del código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos, sugiere que se considere la posibilidad de que los municipios puedan adherirse al código de conducta que en un futuro desarrolle el Gobierno Vasco, a fin de contar “como escenario ideal [con] la existencia de un único código de conducta.
199. Sobre la regulación del personal directivo público profesional (artículos 36 a 39), se concluye la conveniencia de regular la figura por remisión a lo que se establezca sobre la materia en la normativa reguladora del empleo público vasco. El informe incorpora una propuesta para la redacción de los artículos 38 y 39 en un nuevo y único precepto. En cuanto al régimen de incompatibilidades de dicho personal el anteproyecto contempla para los cargos directivos públicos profesionales de las administraciones locales la aplicación de la norma aplicable a los cargos electos de las corporaciones locales, por lo que se sugiere, por considerarse más apropiado, aplicar a dicho personal directivo el régimen de la citada Ley 1/2014, de 23 de julio. La inclusión de la regulación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en el anteproyecto se considera adecuada por ser una materia tradicional de la normativa local, siendo en este caso la ley que regule el empleo vasco la que deberá contener una remisión a lo que establece el anteproyecto. Sobre las ofertas de empleo público conjuntas y procedimiento selectivos comunes (disposición adicional cuarta del anteproyecto) se indica la conveniencia de que dichas ofertas conjuntas se realicen de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación en el ámbito de la regulación del empleo público de las administraciones públicas vascas.
200. El departamento impulsor valora las consideraciones del informe.
201. Por lo que se refiere a los códigos de conducta de los representantes municipales, considera que el Código de Conducta Municipal es un tema de autoorganización, cuya elaboración y aprobación, por tanto, corresponde a los municipios, sin perjuicio de que estos puedan adherirse al modelo que pueda acordar la asociación de municipios vascos de mayor implantación (procedimiento similar al que actualmente se realiza con el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal de las instituciones locales vascas Udalhitz) –previsto en el artículo 35-. En relación al personal directivo público profesional, como no se realiza ninguna observación al artículo 36, se mantiene. Sobre los artículos 37 (Potestades normativas. Instrumentos de



ordenación), 38 (Procedimiento de designación del personal directivo público profesional, nombramiento y cese) y 39 (Régimen jurídico de la dirección pública), se acepta la redacción propuesta en el informe, si bien se opta por mantener dos artículos diferenciados (uno para el nombramiento y cese, y otro para el régimen jurídico). En relación a las ofertas de empleo público conjuntas y los procedimientos selectivos comunes, se admite la propuesta y, en consecuencia, se da nueva redacción a la disposición adicional cuarta (ofertas de empleo público conjuntas y procedimientos selectivos comunes).

202. En orden a los órganos llamados al procedimiento, estima la Comisión que, como la regulación proyectada aborda la materia o sector “transparencia, acceso a la información y buen gobierno”-no incluido en el anteproyecto objeto del DCJA 193/2011-, algunos de sus contenidos deben ser analizados a la luz del derecho fundamental a la protección de datos (artículo 18 CE), por lo que hubiera sido bueno haber recabado la opinión de la Agencia Vasca de Protección de Datos –órgano especializado-.
203. Por lo demás, el expediente permite concluir que el órgano redactor ha valorado y reflexionado sobre las cuestiones suscitadas por los órganos cuya intervención en la elaboración venía impuesta en normas legales o reglamentarias, lo que justifica que la valoración de esta fase del procedimiento sea positiva.

V LA INCIDENCIA ECONÓMICA

204. Esta vertiente de la iniciativa se trata en tres documentos del expediente: la memoria económica del departamento promotor, el informe de la Oficina de Control Económico (OCE) y la memoria complementaria que, tras este informe, confecciona aquel.
205. Asimismo, atañe a la valoración de esta vertiente, el Informe de evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, establecido en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del país vasco (que se confecciona, tras detectar su ausencia el informe de la OCE).
206. De acuerdo con el modelo II de la Circular 2/11, de 11 de febrero de 2011, que aprueba los modelos orientativos de las memorias y otra documentación económica que debe acompañar a los proyectos de ley, proyectos de disposición normativa y regulación de programas de ayudas y subvenciones o sus convocatorias para el correcto ejercicio del control económico-normativo, el departamento promotor de la regulación confecciona la **Memoria económica** en cumplimiento de lo establecido en el artículo 25.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el artículo 10.3 LPEDG y el artículo 42 del Decreto



464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

207. Esta es la primera aproximación a la vertiente económica de la iniciativa. Contempla la justificación de su necesidad en términos económicos que –se dice- carece de incidencia económica directa en los presupuestos generales de la Administración General de la Comunidad Autónoma al ser su objeto el régimen jurídico de los municipios y demás entidades locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que son administraciones públicas externas. El anteproyecto no afecta en términos económicos, al menos directamente, a otras iniciativas normativas. No está previsto que su entrada en vigor genere gastos ni ingresos presupuestarios, ya que carece de afección directa en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco (artículo 1.2 del Texto Refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre), ni tampoco se prevé que su entrada en vigor genere gastos no provenientes del presupuesto.
208. Sí se identifican aspectos de la regulación que pueden incidir de forma indirecta en materias propias de la hacienda general del País Vasco, cuya entidad, de momento, no cabe precisar. Tal incidencia –se señala- deriva de dos factores: (i) la financiación de los municipios y demás entidades locales que, por regla general, será incondicionada (sin perjuicio de mecanismos de financiación condicionada que también se prevén) y el nuevo marco de financiación municipal; y (ii) la afección en la participación de la Administración General de la Comunidad Autónoma en los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico por los territorios históricos.
209. Asimismo, se señala el programa económico presupuestario en el que se inserta el anteproyecto (programa presupuestario 1217 “Relaciones Institucionales”; 02 “Administración Pública y Justicia”), en el que está previsto la elaboración de la Ley Municipal de Euskadi y, en cuanto a los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor, se cita el objetivo del Programa Relaciones Institucionales, acciones 6, “Ley Municipal de Euskadi” y 7 “Potenciar relaciones de la Administración General de la Comunidad Autónoma con las administraciones Locales”, que quedarían parcialmente cumplidos, estando pendiente el desarrollo y la constitución del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales. Consecuentemente, las acciones señaladas quedarían afectadas y habría que adecuar los indicadores de las mismas.
210. En cuanto a la evaluación económica y social de su aplicación (justificación de la relación entre la iniciativa que se propone y los objetivos a conseguir y su eficacia en términos económicos frente a otras medidas alternativas que pudieran existir) se reitera que de la aplicación de la futura ley no es previsible derivar un efecto



económico directo en los presupuestos generales de la Administración de la Comunidad Autónoma, ya que la regulación propuesta se refiere a entidades que no forman parte de la Administración autonómica: “El efecto económico puede venir, en su caso, del modo en que se configuren el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y la participación municipal en los tributos concertados y que dependerán de disposiciones posteriores (Reglamento del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y la Ley de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco)”

211. Por lo que se refiere a la participación de los tributos concertados de las haciendas locales (artículo 106 del anteproyecto), las previsiones normativas que se establecen a este respecto no tendrán incidencia en el nivel de ingresos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, ya que las haciendas locales participarán en el rendimiento de los tributos que los territorios históricos obtengan en virtud del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, las aportaciones a la Comunidad Autónoma y el resto de los conceptos previstos en la Ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi vigente en cada momento.
212. En la perspectiva de la incidencia financiera potencial o inducida que la norma tendrá sobre el conjunto institucional formado por los tres niveles (común, foral y municipal) y, en particular, sobre sus destinatarios principales (municipios y demás entidades locales de Euskadi), se indica que no se estima “necesario añadir nuevos estudios o tareas de análisis económico a las ya consolidadas que produce la propia organización o entramado institucional del conjunto de instituciones vascas”.
213. Por otra parte, la futura ley –se dice- tendrá un impacto social que “vendrá dado por la configuración de las mismas en el derecho autonómico” y, por lo que respecta a las competencias municipales, se señala cómo el anteproyecto, clasifica las competencias de los municipios en propias, transferidas o delegadas y determina los ámbitos materiales sobre los que los municipios vascos podrán ejercer sus competencias propias.
214. Como actualmente están ejerciendo competencias no atribuidas por ley del Parlamento Vasco o norma foral, la disposición transitoria primera establece que, hasta que no se modifique por la legislación sectorial correspondiente, seguirán ejerciendo las mismas competencias para las que existe financiación. Si ejercen facultades o potestades sobre materias del artículo 17.1 del anteproyecto, sobre las cuales la legislación sectorial no ha determinado todavía las competencias municipales,



podrán hacerlo con financiación municipal o mediante convenios de colaboración con la Administración que garanticen la financiación necesaria para su ejercicio.

215. En el terreno organizativo, el anteproyecto prevé la creación del Registro de entidades locales –órgano administrativo inserto en la estructura jerárquica de la Administración de la Comunidad Autónoma- y el órgano colegiado interadministrativo, Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales.
216. En cuanto al Registro, “Será al tramitar dicho reglamento cuando se establezca la adscripción departamental y los medios humanos y materiales para la gestión del mismo (el actual Registro de entidades locales se encuentra dentro de la estructura organizativa de la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, la cual dentro de sus funciones ostenta la de gestión de los instrumentos registrales concernientes a la Administración Local; artículo 10.1 g) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia) y demás cuestiones relacionadas con el Registro, como pueden ser la aplicabilidad o no de la tasa por servicios administrativos, y, en caso afirmativo, las posibilidades de exención (artículo 16.1 del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre)”.
217. Sobre el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, se señala que “...aunque con algunas funciones distintas, desplaza al actual Consejo Municipal de Euskadi (el desempeño de la Secretaría del Consejo Municipal de Euskadi se encuentra vinculado a la citada Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, según se establece en la letra f) del apartado 1 del artículo 10 del Decreto 188/2013), procurando una mayor operatividad en la protección de la autonomía municipal”. Su constitución definitiva culminará con la aprobación del Reglamento en el que se determinarán los aspectos básicos de su organización y funcionamiento (artículo 76.3 del anteproyecto).
218. Se afirma que “la nueva regulación de los dos órganos no tiene por qué afectar a programas económicos y presupuestarios”. En cuanto a las previsiones de recursos humanos y medios materiales, los nuevos órganos administrativos sustituirán a otros equivalentes en la actual estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma; por lo que la operación no conlleva coste adicional alguno, no se prevé una reducción de los medios humanos y materiales actuales ni se prevé que la actuación de dichos órganos produzca ingreso alguno para la Administración autonómica.
219. La **Oficina de Control Económico (OCE)** emite el informe a cuyo través se ejerce el control económico-normativo previsto, con carácter preceptivo, en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.



220. Tras examinar el expediente remitido, realiza diversas consideraciones de orden normativo: unas, atinentes al procedimiento, y otras, con propuestas de mejora o corrección del texto. En su mayoría tales sugerencias son aceptadas por el órgano promotor que lleva a cabo una nueva redacción de los preceptos.
221. Sobre las que no son aceptadas, se ofrecen las razones de esa decisión. Se dice, así, que la sugerencia sobre la terminología del artículo 23.1 (que se unifique la delegación, empleando como fórmula siempre el decreto) no resulta compatible con la opción adoptada por los redactores de contemplar las mismas formas de delegación de la LBRL y que cada Administración delegante decida cuál va a emplear al delegar sus competencias en las administraciones locales. En relación al artículo 76.3 del anteproyecto, respecto del que se cuestiona la potestad de “adopción” del reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Políticas Públicas Locales al propio órgano, se opta por emplear la expresión “normas de funcionamiento interno” en vez de “reglamento de organización y funcionamiento” (que figura en el artículo 28.7 LTH en su regulación del Consejo Vasco de Finanzas Públicas). Se acepta asimismo la sugerencia para unificar la terminología del anteproyecto con la del proyecto de Ley de Administración Pública Vasca (asociación de municipios vascos “de mayor implantación”) y en cuanto a las demás sugerencias, aunque –se afirma- puedan ser razonables, no se aceptan siendo el principal motivo de esta decisión “el mandato parlamentario al Gobierno Vasco para que proceda al reconocimiento e institucionalización de EUDEL en su Proyecto de Ley Municipal de Euskadi”. Sobre el análisis del artículo 105 que lleva a la OCE a solicitar la supresión de sus apartados 3 y 4, no se comparte si bien se estima que tratándose de consideraciones jurídicas y de oportunidad, se estará a lo que determine el dictamen de esta Comisión.
222. El informe de la OCE se ocupa a continuación de la incidencia organizativa de la iniciativa y alerta sobre las previsiones referidas a la autoridad independiente de transparencia y acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma. Pero los temores que manifiesta se disipan en la memoria complementaria ya que se afirma que no existe en el departamento promotor del anteproyecto –que también lo es del proyecto de Ley de Administración Pública Vasca- voluntad alguna de crear órganos distintos para la Administración General y para las entidades locales para conocer de las reclamaciones establecidas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
223. En orden a la incidencia económico-presupuestaria, la OCE examina, en primer término: (i) la disposición transitoria quinta (referida a la financiación de las escuelas de música locales y los euskaltegis municipales), en la que aprecia cierta disfuncionalidad de los convenios plurianuales con la actual instrumentación de las ayudas en el marco de bases reguladoras; y (ii) la disposición final tercera



(modificación de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social), respecto de las que, a su juicio, se suscitan dudas sobre el sentido y alcance del acuerdo-marco que se prevé en la misma.

224. Ambas cuestiones son analizadas en la **memoria complementaria**. Se afirma en esta que la disposición transitoria quinta obedece a la necesidad de ordenar la forma en la que la Administración General de la Comunidad Autónoma debe financiar dichos servicios, conforme a obligaciones anteriormente adquiridas. Según el artículo 17 del anteproyecto los euskaltegi municipales y las escuelas de música no son ámbitos materiales en los que los municipios puedan ejercer competencias propias. La financiación estable de estos servicios ha sido una reivindicación histórica de los propios municipios y se recuerda que el 28 de febrero de 2013 fue aprobada por el Pleno del Parlamento Vasco la Proposición no de Ley relativa a la financiación de las escuelas de música que, con el objetivo de alcanzar una financiación estable, fijó, como marco de financiación, el 33% a cargo del Gobierno Vasco (Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura). La disposición se refiere solo a la garantía de un marco de financiación estable para los euskaltegis y escuelas de música existentes y no para los de nueva creación, de conformidad con la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que aboga por la suscripción de convenios para la mejora en la eficiencia en la gestión pública, eliminación de duplicidades y cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria. En igual sentido, se destaca que la previsión está en línea con el artículo 100 del anteproyecto que para la financiación condicionada establece su carácter plurianual y el convenio como el mecanismo más adecuado para este tipo de gestión.
225. Sobre las dudas suscitadas en torno a la disposición final tercera (sobre su procedimiento, alcance vinculante, criterios para fijar los mínimos y recursos presupuestarios), el órgano promotor recuerda que el artículo 17.1.14 del anteproyecto establece la garantía de ingresos e inclusión social como materias en las que cabe el ejercicio de competencias por parte de los municipios, y el artículo 19 de la Ley 18/2008 para la garantía de ingresos y para la inclusión social, establece que “se consignarán anualmente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi los recursos económicos suficientes para la financiación de las cuantías de las prestaciones económicas reguladas en la presente Ley y para la ejecución del conjunto de las competencias asignadas al Gobierno Vasco en la presente Ley”. Sin embargo, en los últimos años dicha previsión no se ha cumplido ya que la consignación presupuestaria no ha sido suficiente y los ayuntamientos han debido complementarla con cargo a sus propios presupuestos. Ello hace preciso un mecanismo de financiación estable a través del convenio que contempla la disposición (en línea con lo establecido para la financiación condicionada en el artículo 100) y cuya delimitación, elaboración y tramitación requerirá una previa labor que corresponderá al sectorial correspondiente junto con la representación de los municipios, tal y como



habitualmente se realiza cuando dos administraciones públicas acuerdan suscribir un convenio de colaboración.

226. Sobre el resto de contenidos del anteproyecto el informe de la OCE concluye que “el proyecto normativo carece de efectos generadores de obligaciones económicas directas para esta Administración que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles... En relación con la potencial incidencia del nuevo sistema que el proyecto diseña en la participación de la Hacienda General de esta Administración en los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, el expediente no contiene estudio estimativo alguno al respecto”.
227. Además, la memoria complementaria contempla lo dispuesto en el Acuerdo adoptado en Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general, según el cual debe incluirse la incidencia de las cargas administrativas que supondrá el proyecto de norma, entendiendo por éstas las actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo los particulares y administraciones públicas para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa.
228. En el anteproyecto, sus destinatarias principales son las entidades locales (principalmente el municipio) de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las cargas administrativas son: (i) el Registro de entidades locales (artículo 11), que no constituye carga adicional pues ahora existe el Registro de Administración Local de Euskadi regulado por Decreto 383/1987, de 15 de diciembre; (ii) las cartas de servicio y calidad de los servicios públicos locales (artículos 43 y 44) que los municipios puedan aprobar, donde se recogerá la información sobre las principales características de determinados servicios municipales; (iii) las obligaciones de publicidad activa (capítulo II del título VI), que establecen mecanismos para que la ciudadanía tenga información acerca de la gestión y las estructuras municipales, siguiendo la estela marcada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y otras normas relativas a la materia como la Norma Foral 4/2014, de 6 de febrero, de transparencia y acceso a la información pública aprobada por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa; (iv) el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (artículos 75, 76, 77 y 78), cuya creación se prevé a través de la absorción de las funciones hasta ahora atribuidas al Consejo Municipal de Euskadi creado por Decreto 326/1994, de 28 de julio; (v) la Comisión de Gobiernos Locales (artículos 79, 80 y 81), cuya función primordial es el ejercicio de la alerta temprana para el respeto de la autonomía local y enteramente constituido por representantes municipales. Se considera que la carga administrativa que implica su creación es mínima y se ve “superada con creces con las relevantes funciones que se le atribuyen, siendo la Comunidad



Autónoma pionera en la creación de éste tipo de mecanismos para la defensa de la autonomía local”.

229. Sobre la reducción de cargas, el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, bajo una única estructura, podría englobar las cuestiones que cada sector de la Administración General de la Comunidad Autónoma deba abordar con los municipios y, en su caso, con las diputaciones forales, lo que supondría una racionalización de estructuras, además de facilitar las relaciones de los municipios, a través de su asociación con mayor implantación en la CAE, con la Administración General de la Comunidad Autónoma.
230. Cierra el expediente el Informe de evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, cuya elaboración previa exige el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del país vasco, cuando vaya adoptarse una regulación nueva promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco.
231. El informe de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Departamento de Justicia y Administración Pública concluye que en la finalidad y el contenido del anteproyecto, que pivota en torno a la regulación institucional de las entidades locales, no se constata la existencia de “...aspecto alguno del texto del que se pueda predicar su incidencia, ni directa, ni indirecta, en los que se refiere a la `constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas”.
232. Al hilo de la reflexión sobre la incidencia económica que traslada el expediente, se suscita una cuestión que considera la Comisión requiere ser expuesta.
233. Para ello es necesario partir de que el principal impacto económico del anteproyecto se produce al abordar la clarificación del nivel competencial de los municipios y fijar las reglas estables que regirán su financiación.
234. Del expediente cabe concluir que el objetivo, en cuanto a la clarificación competencial, es, por decirlo gráfica y sintéticamente, “dejar las cosas como están”. Para ello, siguiendo el esquema de la normativa básica, el anteproyecto contempla competencias propias, transferidas o delegadas; pero, como atestiguan los documentos elaborados por el órgano impulsor de la iniciativa, se opta de forma indubitada por definir –con amplitud– el ámbito de las competencias propias, lo que se hace a través de un listado legal de los “ámbitos materiales” en los que los municipios vascos podrán ejercer dichas competencias propias, en los términos de las normas sectoriales. Tal delimitación “a futuro” exige tomar en consideración la situación actual y establecer las pautas para que ésta se acompase y adapte a la nueva. Esta operación debe realizarse (como garantía de la factibilidad del nuevo diseño legal) de forma suficiente –identificando



bien los supuestos de hecho- y en términos jurídicamente seguros. En la misma línea, dada la directa relación entre financiación y clasificación de las competencias, la factibilidad de la futura ley reclama aquilatar las previsiones sobre el tránsito de la situación actual a la nueva también en el aspecto de las reglas de financiación.

235. Esta consideración atañe especialmente a la disposición transitoria primera, disposición transitoria quinta y disposición final tercera, respecto de las que convendría completar la explicación (supuesto de hecho, consecuencias económicas y encaje en el esquema general del anteproyecto).
236. Sin ánimo exhaustivo y a los efectos de ilustrar el sentido de la precedente consideración, la Comisión observa que la disposición transitoria primera –cuyo contenido se estructura en función de si hay o no norma de atribución- pudiera resultar disfuncional –por insuficiente- si se repara en que algunos de los ámbitos materiales del artículo 17.1 (tradicionalmente locales) no cuentan con una norma atributiva sectorial (ni es previsible que esta se dicte). Tampoco se aprecia con la nitidez exigible, que contribuya al objetivo esencial del anteproyecto (clarificar el nivel competencial local y su financiación estable con arreglo a reglas seguras y predeterminadas), la previsión para las “actividades” que, a la entrada en vigor de la ley, podrán desarrollar los municipios, dentro de los citados ámbitos materiales del artículo 17.1, con financiación propia o mediante la procedente de los convenios de colaboración suscritos con la Administración correspondiente.
237. Parece a la Comisión, por tanto, que sería adecuado completar la explicación sobre las premisas y razones tomadas en cuenta para cohonestar la situación de partida y su articulación en el anteproyecto.

VI VALORACIÓN FINAL DEL PROCEDIMIENTO

238. Terminado el examen de las distintas fases y aspectos del procedimiento, la Comisión considera que la elaboración del anteproyecto de la Ley Municipal de Euskadi ha cumplido la LPEDG.
239. Si bien, de acuerdo con lo expuesto, sugiere al órgano promotor que incorpore la descripción de la situación fáctica sobre la que se proyecta la nueva regulación, lo que podrá hacerse al elaborar la memoria final a que se refiere el artículo 10.2 LPEDG. Asimismo, tal y como se ha razonado, se considera adecuado afinar la explicación sobre los mecanismos para articular el paso de la situación actual a la nueva regulación legal, lo que podrá hacerse al redactar la memoria económica que exige el artículo 10.3 LPEDG para incluir la reflexión sobre la incidencia económica del anteproyecto, ahora



repartida en tres documentos -memoria económica inicial, informe de la OCE y memoria complementaria-.

LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

240. Como en los dictámenes 64/2008 y 193/2011, antes de proceder al análisis de la distribución competencial y del reparto de poder debemos prestar atención a la autonomía local, reconocida por los artículos 137 y 140 de la CE, pues ésta, como a continuación expondremos, implica una garantía y acota un ámbito restringido al ejercicio de las potestades normativas tanto del Estado como de las comunidades autónomas.
241. El Tribunal Constitucional (TC) tuvo oportunidad desde muy temprano de ir estableciendo una doctrina en torno a la configuración pergeñada en la CE, para con los entes dotados de autonomía local.
242. Así, ya en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, relativa a un recurso abstracto de inconstitucionalidad contra diversas leyes preconstitucionales, entre ellas, la del régimen local, señaló:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.

Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.

De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que



exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo.

De acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada Entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma (FJ. 3).»

243. El principio de autonomía local se vino a ligar también muy tempranamente con el concepto de la garantía institucional en la STC 32/81, de 28 de julio, con objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el dictado de una ley autonómica afectante a las diputaciones:

«Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente 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 normas con rango de Ley.

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. La fijación de estas 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 el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente (FJ 5).»

244. La doctrina apuntada, atinente a la autonomía local y protegida por la garantía institucional, se vino a reproducir después en la STC 159/2001, de 5 de julio (FJ5): “Sobre el concepto y el contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente dijimos que la autonomía local «hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal» (SSTC 4/1981, de



2 de febrero, F. 3, y 32/1981, de 28 de julio, F. 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, F. 2, 170/1989, de 19 de octubre, F. 9, o 109/1998, de 21 de mayo, F. 2)... En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”; y con posterioridad, en otras (SSTC 170/89, FJ 9; 51/04, FJ 9; 252/05, FJ 4).

245. Puede decirse, pues, que la garantía institucional de la autonomía local protege a los entes en tres sentidos: en la finalidad, evitando su desaparición; en cuanto al contenido, conformando un núcleo irreductible de los mismos; y frente al paso del tiempo, a fin de hacerlos reconocibles.
246. Como se ha podido ver, la conformación de la autonomía se somete a la ley -“por autonomía local se entiende 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” (STC 159/01, FJ 4)-, del mismo modo que la de su garantía de protección -“su configuración institucional concreta, que se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza” (STC 32/81, FJ 3)-.
247. Como resultado, el concepto de la garantía institucional resulta ser plural -“Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución” (STC 4/81, FJ 4)- y, por tanto, su conformación concreta puede ofrecer variaciones en función de las características de cada ente -de las autonomías provincial y municipal, como ha puesto de manifiesto la STC 240/06, FJ 7 y 8, con motivo del conflicto planteado en defensa de la autonomía local por la ciudad autónoma de Ceuta-.
248. Se ha señalado también por la doctrina constitucional que los entes cubiertos con la garantía local de carácter constitucional resultan ser exhaustivos: municipios,



provincias e islas a los que alcanza con exclusividad, sin que resulte legítimo extenderlo a otra clase de entes locales: “que la Constitución les reconoce, garantía institucional que, sin embargo, no alcanza «a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal” (STC 214/89, FJ 4).

249. También se ha intentado realizar en la doctrina constitucional, un esbozo de las notas imprescindibles que la autonomía local viene a deparar a los entes titulares de la misma: “...la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la realización entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible.” (STC 32/81, 4)
250. Con respecto a las competencias que les pudieran corresponder, se decía en la STC 27/87, FJ 2, lo siguiente:

«No cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación...sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan...tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada.

Finalmente, es preciso reiterar que el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las



competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas (STC 4/198, FJ 3)»

251. Pueden pues extraerse ciertas características de la doctrina constitucional desarrollada en torno a la autonomía local.
252. El principio exigirá que los entes que la dispongan disfruten de la existencia de ciertos elementos indispensables: una personificación; una independencia decisoria; unas competencias; y una suficiencia de medios económicos.
253. La autonomía local, además, es un principio que se contrapone a la soberanía y a la autonomía con capacidad legislativa de otros entes como las Comunidades Autónomas, implicando por consiguiente un poder limitado; satisface un interés del propio ente, pero que en ocasiones no resultará exclusivo, ni proporcionará una competencia exclusiva en el orden decisorio; el poder local se concretará en el marco de la ley; estará desprovisto de controles genéricos y jerárquicos, pero admitirá un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias, que deberá ser sometido al jurisdiccional posterior.
254. Cabría añadir, por último, que, vistas las dificultades para definir en abstracto el contenido esencial de la autonomía local, cuando la CE guarda silencio y no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, el propio Tribunal Constitucional ha empleado la Carta Europea de Autonomía Local -cuyos principios inspiran la regulación del anteproyecto, como así lo expresa su artículo 1-, para verificar que la legislación estatal básica resulta compatible con dicho contenido (SSTC 159/2001, de 5 de julio, 252/2005, de 11 de octubre, 240/2006, de 20 de julio, 103/2013, de 25 de abril y 161/2013, de 26 de septiembre).

EL DESLINDE COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI EN LA REGULACIÓN PROYECTADA

255. El Estatuto de Autonomía (EAPV) contempla las siguientes atribuciones competenciales relevantes para el examen del anteproyecto: en el artículo 6.2, para regular el régimen de cooficialidad del euskera, en el artículo 10.1, la competencia exclusiva en materia de “demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de este Estatuto”; en el artículo 10.4, la competencia exclusiva en materia de “Régimen Local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149. 1 18º de la Constitución”; en el artículo 10.6 la competencia exclusiva en materia de “Normas procesales y de procedimiento administrativo y económico-



administrativo que se deriven de especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco”.

256. Y en cuanto el anteproyecto establece reglas atinentes a la financiación de los municipios y entes locales de la CAE con cargo a los tributos concertados, también integran su soporte competencial los artículos 41 y 42 del Estatuto de Autonomía.
257. En orden a la delimitación competencial con el Estado que se establece constitucionalmente en relación con los entes de carácter local, cabe significar, en primer lugar, que el artículo 149.1.1ª de la CE no reservó ninguna previsión específica atinente a los mismos, cosa que se realizó de forma más expresa en el artículo 148.1.2ª de la CE –que prevé, entre otros aspectos, la legislación sobre el régimen local-, quedando éste a disposición de las comunidades autónomas para su asunción estatutaria; lo que no supuso obstáculo, conforme a la doctrina constitucional, para reconocer al Estado competencia en la materia por vía del artículo 149.1.18ª de la CE, en relación con el régimen jurídico de las administraciones públicas (SSTC 32/81, 76/83, 27/87, 214/89).
258. La cuestión sobre el respectivo alcance de las competencias que correspondían al título del régimen jurídico de las administraciones públicas, en general, y de las entidades locales, en particular –con interpretaciones que iban desde el mínimo de entenderla reducida al procedimiento y el régimen de los recursos, hasta el máximo de identificarlo tautológicamente con todo el derecho administrativo-, fue resuelta por la STC 32/81, FJ 5, -repetida por la STC 76/83, FJ 38- que la interpretó englobando en ella la regulación básica de la organización de todas las administraciones públicas.
259. Esta delimitación del régimen jurídico de las administraciones públicas y, por tanto del régimen local, llegó a plantear aún la duda de si, aceptando que el mencionado título incorporaba lo atinente a los aspectos institucionales –organizativos y funcionales- de los entes locales, le correspondía también o no la regulación de las competencias; cuestión que fue resuelta por la STC 214/89, FJ 1: “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”.
260. La doctrina del TC resolvió, paralelamente, la cuestión de si la materia de los entes locales resultaba de disponibilidad exclusivamente intracomunitaria o resultaba también afectada por los títulos de competencia del Estado, a la vista de disposiciones



relativas a dichos entes que se seguían dictando por éste; determinándose en la STC 84/82 lo siguiente:

«Algunas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (artículo 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante Ley del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (artículo 5 del EAC). Esta Ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aun en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas.

Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como «intra comunitario» o «extra comunitario» no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincia como elementos de división y organización del territorio del Estado.»(FJ 4).

261. En este sentido, las diversas funciones que pueden ayudar a cumplir los entes locales, al margen de su propio carácter de ente autónomo, no se pueden llegar a identificar con las que les puedan asignar únicamente las respectivas comunidades autónomas en que se enclaven, sino que pueden responder también a intereses del propio Estado: “Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga potencialmente, un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función. Las provincias siguen siendo (artículo 141.1 CE y artículo 5.4 del EAC) divisiones territoriales para el cumplimiento de la actividad del Estado, y municipios y provinciales, como entes dotados de personalidad jurídica propia (artículos 140 y 141 CE), pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que le corresponden en su ámbito de intereses propios, definido por la Ley” (STC 84/82, FJ 4).
262. De cualquier modo, se reconoció también en la doctrina constitucional, que la competencia de las comunidades autónomas sobre el título del régimen local tenía cierto carácter globalizador “...el art. 9.8 EAC le atribuye en materia de régimen local, título



competencial, como hemos dicho, de carácter globalizador, comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local (STC 233/1999, de 16 de diciembre, F. 4), incluida, por lo tanto, su función pública.” (STC 37/02, FJ 10).

263. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), dictada al amparo del artículo 149.118ª CE, ha sido la ley estatal que ha venido a materializar la autonomía local de los entes dotados con la citada garantía institucional en la CE y contempla, de un modo pretendidamente completo, la normativa básica referente al “régimen local”.
264. Dicha Ley ha sido objeto de modificaciones, siendo las dos últimas las producidas por la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local, y por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).
265. Han ocupado el estudio de la Ley 53/2003, las SSTC 103/2013, de 25 de abril, 143/2013, de 11 de julio, y 161/2013, de 26 de septiembre, que han resuelto tres recursos de inconstitucionalidad planteados contra la misma, sentencias de las que cabe extraer importantes elementos de juicio que nos servirán para el examen del anteproyecto.
266. La LRSAL cita de forma conjunta los títulos competenciales recogidos tanto en el artículo 149.1.18º CE como en el artículo 149.1.14ª CE, sobre hacienda general y deuda del Estado, y se inscribe en el proceso desencadenado por la reforma del artículo 135 CE y su posterior desarrollo por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEP), incidiendo en las competencias municipales y en el control económico-financiero de la Administración local.
267. Es una ley que ha suscitado una profunda controversia jurídica de la que son exponentes los nueve recursos de inconstitucionalidad presentados por los Gobiernos de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Canarias y Asturias, y por los Parlamentos Autonómicos de Extremadura, Cataluña y Andalucía, por el Parlamento Foral de Navarra y los representantes de los grupos parlamentarios socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, la Izquierda Plural, UPyD y Mixto del Congreso de los Diputados. Asimismo se ha interpuesto contra la misma un conflicto en defensa de la autonomía local suscrito por 2.393 municipios, sin que, evidentemente, ni los recursos ni el conflicto hayan sido todavía resueltos.
268. El Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, contiene también determinados preceptos de carácter básico en la materia “régimen local”, así



como el Texto Refundido de la Ley de haciendas locales (TRLHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

269. En materia de gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana el marco normativo que debe respetar el legislador autonómico viene establecido, además, por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que declara básicos la mayoría de sus preceptos (disposición final octava) al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª CE.
270. Con respecto a la LBRL, la doctrina del Tribunal Constitucional la ha reconocido como formando parte del denominado “bloque de constitucionalidad” contemplado en el artículo 28.1 de su Ley Orgánica a los efectos de analizar la adecuación de una disposición a la distribución de competencias en materia de “régimen local” (SSTC 27/87, 4; 214/89, 5; 109/98, 12; 11/99 y 159/01, 4); llegando a señalar puntualmente “la singular y específica naturaleza y posición de la Ley en el Ordenamiento jurídico” (STC 259/88, 2).
271. Pero dicha consideración ha sido replanteada con posterioridad, singularmente con ocasión de la citada STC 240/2006, dictada en el conflicto interpuesto en defensa de la autonomía local por la ciudad autónoma de Ceuta, en que, recordando lo señalado anteriormente en algunas otras sentencias (SSTC 11/99, 2, “los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 CE, por un lado, y del 149.1.18ª CE, por otro, no son coextensos” y 159/01, 4), realizaba una distinción entre aquellos preceptos de la LBRL enraizados directamente en los artículos 137, 140 y 141 CE (“núcleo primario o elementos esenciales”) y el resto de sus preceptos, con distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.
272. Con arreglo a la doctrina más reciente:
- “el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la fijación de los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales (SSTC 240/2006, de 20 de julio [RTC 2006, 240], FJ 8; y 103/2013, de 25 de abril, FJ 4). Las bases estatales tienen el doble cometido de, por una parte, concretar «la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales» y, por otra, establecer «los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, administraciones públicas» (STC 103/2013 [RTC 2013, 103] , FJ 4), sin que quepa equiparar «régimen local» o «régimen jurídico de las administraciones locales» con «autonomía local», «porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» y la garantía institucional del art. 137 de la Constitución opera tanto frente al Estado como frente



a los poderes autonómicos (SSTC 11/1999, de 11 de febrero [RTC 1999, 11] , FJ 2; y 240/2006, de 20 de julio [RTC 2006, 240] , FJ 8).”(STC 143/2013)

273. Ahora bien, no siendo equiparables, sí que existe (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4, 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19, 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2,) una conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (artículo 137, 141 y 142 CE) y la competencia estatal del artículo 149.1.18ª CE, de suerte que la norma estatal que se despliegue sobre el ámbito competencial de los municipios en sectores materiales de competencia autonómica excederá del ámbito material de lo básico si no está dirigida a preservar un modelo de autonomía municipal común.
274. De esa manera se armonizan los principios de unidad y autonomía que la CE consagra, porque las comunidades autónomas han de poder legislar libremente respetando esas condiciones básicas, desarrollando opciones diversas sobre el régimen jurídico de las administraciones locales radicadas en su territorio, y han de hacerlo de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política.
275. El régimen jurídico de las administraciones locales tiene un carácter bifronte y las entidades locales mantienen además un vínculo más fuerte con la comunidad autónoma y, por ende, una relación “más natural e intensa” con las instituciones autonómicas (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3 y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4).
276. Se podría decir que el Estado, en ese ámbito de relación directa con los municipios, les puede conferir el desempeño de funciones o la gestión de servicios que se correspondan con competencias materiales del Estado, sobre las que obviamente puede disponer, y, en tanto que encargado de definir un modelo de autonomía local común, también podría llegar a concretar qué funciones o qué servicios corresponden en todo caso a los municipios, como mínimo que permita su reconocibilidad como institución, o qué condiciones se deben cumplir para que no quede afectada la autonomía local constitucionalmente garantizada, que podrían operar como un límite externo a la capacidad de las comunidades autónomas para decidir cuáles han de ser las competencias locales en sectores materiales de su competencia. Pero no más, pues, como dijo la STC 76/1983, “el propio Estado no dispone de todas ellas” (refiriéndose a todas las competencias posibles en ámbitos sectoriales en los que cabe que se atribuyan competencias a los municipios).
277. En ese sentido, y al margen de las cláusulas de excepción que contempla la LRSAL para el País Vasco, que luego analizaremos más detenidamente, podemos ya adelantar que, en general, a la vista del reparto competencial existente en la materia, las



comunidades autónomas, tanto por vía estatutaria como mediante ley, pueden incidir sobre las competencias municipales.

278. En el caso de los estatutos, la STC 31/2010 declaró la conformidad constitucional de las previsiones estatutarias del renovado Estatuto catalán, sobre la base de que las materias que se enumeran y sobre las que los gobiernos locales han de tener, en todo caso, competencia son materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido competencias, es decir, materias de competencias autonómicas; ese elenco se superpone a los “principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia reservada por el artículo 149.1.18 CE”.
279. De igual forma podrá operar la ley autonómica siempre que se trate de competencias autonómicas, aunque sin la garantía reforzada inherente al hecho de que queden listadas en el correspondiente estatuto. El estatuto forma parte del bloque de constitucionalidad y es parámetro de validez de la ley autonómica.
280. Adelantamos esa valoración a la vista de las dudas que ha suscitado los efectos que ha podido producir la LRSAL en leyes autonómicas que han atribuido competencias a los municipios y que no están incluidas en el nuevo elenco del artículo 25.2 de la LBRL.
281. Al margen de que su mera aprobación no provoque un desplazamiento de dichas leyes ni su inconstitucionalidad sobrevenida, que solo el Tribunal Constitucional puede declarar, la Comisión estima, frente a la opinión manifestada por parte de la doctrina y algún órgano consultivo, que de su lectura no cabe extraer la conclusión de que el precepto básico haya establecido un listado cerrado y taxativo.
282. En primer lugar, porque eso supondría vaciar de competencias a las comunidades autónomas que, junto a la competencia genérica en materia de desarrollo normativo y ejecución de régimen local, ostentan competencias sustantivas exclusivas en sectores materiales concretos, y en segundo lugar, porque los propios términos de la LBRL llevan a la conclusión contraria, tanto al mantenerse la dicción del artículo 2.1 LBRL (aunque el artículo primero. Uno LRSAL ha añadido nuevos principios) como a la vista del literal del artículo 25.2 LBRL cuando señala que el municipio ejercerá “en todo caso” como competencias propias en las siguientes materias, dejando abierta la puerta a una posible atribución de competencias propias en otras materias.
283. La acotación “en todo caso” obliga a que en tales materias los municipios tengan competencias, dentro del modelo común de autonomía local que corresponde definir al Estado, pero no excluye que puedan tenerlas en otros sectores. O dicho de otra forma, la especificación del artículo 25.2 LBRL incidirá sobre el reparto competencial actualmente vigente en la legislación autonómica sólo y en la medida en que la



legislación autonómica no reconozca competencias en tales materias a los municipios, resultando indiferente con respecto a la legislación autonómica que reconozca a los municipios competencias en otras materias, en tanto que, una vez respetado ese mínimo común denominador, serán manifestaciones derivadas de las opciones políticas escogidas por las comunidades autónomas al amparo de sus respectivos estatutos.

284. No podemos cerrar este epígrafe sin referirnos a las cláusulas de excepción que contiene la LRSAL con respecto al País Vasco.
285. La LRSAL contiene tres cláusulas de excepción. En primer lugar, el artículo primero, treinta y cuatro LRSAL modifica la disposición adicional 2ª LBRL, disposición que desde su origen lleva por título “régimen foral vasco”. En segundo lugar, el artículo segundo.cuatro LRSAL modifica el texto de la disposición adicional 8.ª TRLHL, que se titula igualmente “régimen foral vasco” y que originariamente también contenía un régimen hacendístico singular para el País Vasco. Y por último, la nueva disposición adicional primera LRSAL establece un régimen especial de aplicación del conjunto de la LRSAL en el País Vasco.
286. La disposición adicional 2ª LBRL parte de la aplicabilidad de la LBRL pero establece un catálogo de excepciones vinculadas a la garantía constitucional del régimen foral reconocida por la disposición adicional primera CE. En palabras de la STC 214/1989, “la LBRL, en la DA 2ª, no ha hecho, pues, sino atender el propio mandato constitucional, preservando la singularidad misma de ese régimen foral” (FJ 26).
287. En consonancia con la especialidad del régimen foral reconocido por el artículo 39 LBRL, este se proyecta no solo sobre las propias instituciones forales (artículo 37.3.a EAPV) sino que incide también sobre los municipios vascos, “amparando y garantizando, asimismo, las peculiaridades históricas de las entidades locales de sus territorios” (apartado 1). El Concierto Económico es la pieza esencial que ampara las peculiaridades en materia de tutela financiera sobre los municipios, tanto cuando ejerzan competencias distintas de las propias o delegadas como en materia de coordinación para la prestación de servicios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes (apartado 5). De igual forma se mantiene el régimen económico financiero especial de los municipios – sin que ello pueda significar un nivel de autonomía de las corporaciones locales vascas inferior al que tengan las demás corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 115 de la presente ley-, en particular en lo que se refiere al coste efectivo de los servicios, formulación de los planes económico-financieros y cuentas de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (apartado 6). Existe también una peculiaridad foral que afecta al régimen de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (apartado 7), y finalmente,



se proyecta sobre la determinación de “los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las corporaciones locales, del personal eventual y del resto de personal al servicio de las Corporaciones Locales y su sector público y de los funcionarios con habilitación de carácter nacional” (apartado 11)

288. En el mismo sentido, la disposición adicional 8ª TRLHL, también titulada “Régimen foral vasco”, insiste en que conservan su régimen especial en materia de régimen económico-financiero, en los términos del Concierto Económico. Pero además, incluye una previsión que afirma y reconoce la existencia de una especificidad aplicativa de las previsiones de la LBRL y en concreto de su artículo 25.2 LBRL.
289. Según el segundo párrafo de la citada disposición adicional: “las instituciones vascas podrán, en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuir competencias como propias a los municipios de sus respectivos territorios, con sujeción, en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local”.
290. Así pues el legislador estatal reconoce, sin ambages, la posible atribución de nuevas competencias propias, dentro del proceso de actualización del régimen foral, lo que a nuestro entender refuerza el margen de disponibilidad que ya ostentaba la Comunidad Autónoma con arreglo al esquema general de reparto que hemos analizado, añadiendo una serie de criterios que han de regir en el futuro esa atribución, y sin los cuales la ley autonómica resultaría lesiva de la autonomía local.
291. Tales criterios, que rigen la asignación de las competencias propias del artículo 25.2 LBRL, son de esa forma extensibles a los restantes supuestos de atribución de otras competencias propias. Se trata de requisitos materiales, como la reserva de ley y la suficiencia de recursos que han de ser proporcionales a las competencias ejercidas, emanación de los principios recogidos por la Carta Europea de Autonomía Local, y condiciones formales novedosas, como (i) la evaluación previa de la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; (ii) la elaboración de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, debiendo prever la ley la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas; y (iii) la acreditación de la inexistencia de duplicidades con otra Administración pública.



292. Los apartados 2 y 3 de la disposición adicional 8ª TRLHL, al amparo del artículo 48 quinto de la Ley del Concierto Económico, incluyen nuevas singularidades en materia de tutela financiera (los territorios históricos serán los destinatarios de los informes sobre derechos de difícil o imposible recaudación, así como sobre resolución de discrepancias) y se podrán suscribir convenios con las entidades locales para reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria de las citadas entidades locales .
293. Por último, hemos de citar la disposición adicional 1ª LRSAL que, como ha dicho la doctrina más autorizada, no parte como la disposición adicional 2ª LBRL de una regla general aplicativa de la ley, sino de una cláusula general de desplazamiento aplicativo de la LRSAL.
294. Esta señala que se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco “en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.ª y 18.ª y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales”.
295. Nuevamente estamos ante “particularidades” que tienen un origen constitucional y estatutario, y si bien no quedan explicitadas, van a condicionar la aplicabilidad del conjunto de la ley (tanto de las reformas que contempla de la LBRL y TRLHL como de las previsiones incluidas en las disposiciones adicionales y transitorias de la propia LRSAL).
296. De forma particular, se refiere a una singularidad foral, conforme a la cual corresponde a las diputaciones forales, sin perjuicio de sus facultades de coordinación y tutela, decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 LBRL, previa conformidad de los municipios afectados.
297. El artículo 26.2 LBRL es uno de los preceptos más controvertidos de la reforma, incluso para el Consejo de Estado existen argumentos para que las entidades locales planteen un conflicto de defensa de la autonomía local en sede constitucional (expediente nº 338/2014). Nos limitaremos ahora a subrayar que vuelve a ser una excepción al régimen general de la LBRL y que el mismo permite un cierto margen para definir un modelo para el municipio vasco diferente al previsto en general para el Estado.
298. Se cierra la disposición adicional 1ª LRSAL prescribiendo que la metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las “materias enunciadas en la Disposición



adicional decimoquinta y en las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera se llevará a cabo por las Instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”.

299. Evidentemente, para que dicha metodología resulte aplicable deberán producirse las transferencias de servicios que en materia de educación, salud, servicios sociales e inspección sanitaria contemplan tales disposiciones, algo que en principio no se deriva directamente de la LBRL, porque su reforma no tiene por qué incidir en el reparto de competencias, sólo tendría un impacto inmediato si se tratase de una ampliación de competencias que aumentase el fondo competencial de los municipios, lo que no es el caso. Precisamente, el presupuesto de tales disposiciones es el de una pérdida de competencias municipales que son objeto de transferencia a la correspondiente Comunidad Autónoma, y no se debe olvidar que ni en general la LBRL impide a las comunidades autónomas atribuir como competencias propias de los municipios competencias en tales materias, siempre que se trate de competencias autonómicas atendido el bloque de constitucionalidad, ni mucho menos lo impide en el supuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, estando admitida expresamente esa posible ampliación por el legislador estatal.
300. En orden a la valoración sobre el encaje de la regulación proyectada en el precedente deslinde competencial, la Comisión considera que el anteproyecto es respetuoso con las competencias estatales, sin perjuicio de las observaciones que se harán más adelante sobre preceptos concretos.

EL DESLINDE COMPETENCIAL EN EL MARCO INTERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI: LAS COMPETENCIAS DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

301. En este ámbito y a fin de juzgar el anteproyecto –tal y como hemos apuntado- hay que tener en cuenta así mismo, la delimitación prevista en materia concerniente al “régimen local” entre las instituciones comunes y los órganos forales de sus territorios históricos; delimitación esbozada en el Estatuto de Autonomía y desarrollada principalmente por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (en adelante, LTH).
302. De los preceptos estatutarios antes citados, los más directamente concernidos son el artículo 10, párrafos 1 -“demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de este Estatuto”- y 4 -“Régimen Local y Estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149. 1 18ª de la Constitución”-; mientras que



relativos a las competencias exclusivas de los territorios históricos serían los del artículo 37.3, letras c) –“demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales” –, d) –“régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales”- y e) –“régimen electoral municipal” –, así como primer inciso de la letra f) –“todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto”-, que ha de conectarse con las previstas en el artículo 41 sobre el Concierto Económico y artículo 10.34 en materia de carreteras y caminos.

303. Por lo que a la LTH respecta –que fue objeto de análisis por la STC 76/88, declarando, entre otros aspectos, que el citado EAPV realizaba la actualización de los regímenes forales reconocidos en la disposición adicional primera de la CE; regímenes forales que figuraban dotados de una garantía constitucional equivalente a la reconocida a los entes locales en la STC 32/81-, cabe identificar distintas submaterias del “régimen local” que figuran atribuidas a los órganos forales, bien por resultar reproducción del contenido reconocido estatutariamente como perteneciente al “núcleo intangible” previsto en las señaladas letras del artículo 37 del propio EAPV –así cabe identificar el contenido de los números 2, 3 y 7 de la letra a) del artículo 7 de la LTH que resulta estrictamente coincidente con el de las letras c), d) y e) del párrafo 3 del artículo 37 del EAPV-; o bien por formar parte del “ámbito de expansión” con arreglo al segundo inciso de la letra f) del párrafo 3 y párrafo 4 del EAPV –que admitiría agregar a las submaterias anteriores, el resto del contenido de los citados apartados de la LTH, que guardan relación directa con la materia del “régimen local”-.
304. Se incluye asimismo la competencia exclusiva sobre las “establecidas en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y, en general, todas las que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico y por otras normas y disposiciones de carácter tributario” [artículo 7 a).6 LTH].
305. Se hace eco también la disposición adicional segunda LTH de las facultades de tutela financiera de las diputaciones forales sobre sus municipios, quienes han de garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al territorio por aplicación de la legislación de régimen común, sin perjuicio de la facultad de las diputaciones forales para efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Concierto Económico. También dotarán presupuestariamente los oportunos planes forales de obras y servicios para atender a las necesidades de inversión y equipamiento local. Finalmente dispone que, a los efectos de una plena articulación de la hacienda general del País Vasco y de las haciendas de los órganos forales con la de los entes locales del País Vasco: “1. Los Entes Locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública. 2. Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes Locales se coordinarán y armonizarán con las de



los territorios históricos y con la política de endeudamiento de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas”.

306. Con respecto a la financiación de los municipios vascos y demás entidades locales, debe citarse también la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el vigente Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, dictado en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 41 del EAPV, que prevé en sus artículos 39 a 42 atribuciones competenciales en materia de haciendas locales; en su artículo 48, punto quinto, referencias a las facultades de tutela financiera y garantías de nivel de autonomía de las entidades locales; y en su artículo 51 atribuye competencias para la distribución de la participación local en los tributos no concertados.
307. Por último, como ya hemos visto, la LBRL, el TRLHL y la LRSAL contienen peculiaridades que afectan al régimen local y señalan, en algunos casos, que son los territorios históricos los titulares de las competencias que se reconocen en virtud de la actualización del régimen foral (apartados 1, 6 y 11 de la DA 2ª LBRL, párrafo primero del apartado 1 y apartados 2 y 3 DA 8ª TRLHL, apartado 1 DA 1ª LRSAL), mientras que en otros lo serán las instituciones competentes (DA 2ª apartados 5 y 7 LBRL, segundo párrafo del apartado 1 DA 8ª TRLHL y apartado 2 DA 1ª LRSAL).
308. Es de suponer que el legislador estatal parte, cuando asigna tales competencias a los territorios históricos, de un determinado entendimiento del reparto derivado de las previsiones del EAPV y LTH, a la vista fundamentalmente del Concierto Económico. Y cuando no se pronuncia es porque considera que ha de ser la normativa autonómica la que debe concretar a quién corresponde su ejercicio, lo que expresamente enuncia en el caso de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.
309. En lo que ahora importa, lo decisivo no es tanto lo que diga el legislador estatal sino lo que ha dicho la Comisión Arbitral acerca de las competencias que ostentan respectivamente los instituciones comunes y los territorios históricos en interpretación de la D.A. 1ª CE, EAPV, y las leyes (esencialmente, las citadas LTH y Ley del Concierto).
310. Es a dicho órgano al que el artículo 39 EAPV le atribuye la misión de resolver los conflictos de competencias que se puedan suscitar entre las instituciones comunes y los territorios históricos, órgano que goza de una especial relevancia institucional acorde con la tarea que le ha sido atribuida, en palabras de la exposición de motivos de la Ley 14/1994, de 30 de junio, “garantizar el equilibrio institucional y, en definitiva, la integración del conjunto del sistema político”.



311. Esta Comisión Jurídica Asesora, por ende, ha de tomar en consideración la resoluciones adoptadas por la Comisión Arbitral, en particular, la Decisión 1/2008, de 20 de octubre, del Pleno de la Comisión Arbitral, relativa a las cuestiones de competencia planteada por las diputaciones forales de Bizkaia y Álava, y por las Juntas Generales de Álava en relación con el proyecto de Ley Municipal, y, sobre todo, la Decisión 3/2012, de 19 de abril, del Pleno de la Comisión Arbitral, relativa a las cuestiones de competencia planteada por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Álava, en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi, ya que resuelven los conflictos planteados con ocasión de los proyectos tramitados en las legislaturas anteriores.
312. El anteproyecto, a nuestro juicio, resulta respetuoso con las decisiones de la Comisión Arbitral, como luego se analizará con mayor profundidad, salvo en algún extremo concreto que tendremos ocasión de precisar.

CONTENIDO DEL PROYECTO

I CONSIDERACIONES GENERALES

313. En una aproximación general al anteproyecto se constata que, al igual que en el caso de los precedentes informados por la Comisión, este opta por una regulación en la que se delimitan las distintas fuentes normativas de ordenación que rigen en cada materia, y en general se adentra únicamente en las peculiaridades del municipio vasco. Las remisiones a la normativa estatal se justifican en la inexistencia de margen para tales peculiaridades, ante el detalle de la regulación básica estatal, o en la voluntad de no incorporar normativa de desarrollo, dejando a la potestad reglamentaria local que se despliegue sin condicionantes complementarios a los establecidos por el Estado. En el caso de las remisiones a la normativa foral es preciso salvaguardar las competencias forales, que también ostentan un fondo foral de competencias en régimen local.
314. La densidad normativa del anteproyecto resulta muy distinta, y siendo detallada cuando aborda, fundamentalmente, las competencias municipales (título III) y las normas sobre transparencia, acceso a la información pública y participación ciudadana (título VI).
315. Ciertamente se podría haber desplegado la competencia en materia de desarrollo legislativo del régimen básico local mediante un articulado más extenso, pero lo importante es que cumple la función de convertirse en norma cabecera del ordenamiento local, de forma acorde con la competencia genérica que ostenta la



Comunidad Autónoma atribuida por el artículo 10.4 EAPV, en un ámbito en el que han de respetarse las previsiones básicas estatales y las competencias forales.

316. El anteproyecto es, parafraseando a la Comisión Arbitral, “como no podría ser de otra manera, promunicipalista, perfilando para los entes locales un lugar bajo el sol, en un nivel relacional amplio y reconocido, con las otras administraciones territoriales” (Decisión 1/2008).
317. En su texto articulado destacan las normas de carácter relacional, para fijar las distintas fuentes normativas que regulan aspectos concretos del régimen local, y las normas remisorias, con las que se evita reproducir el contenido de las normas básicas dictadas por el Estado en una materia en la que existe una abundante doctrina del Tribunal Constitucional que ha servido para delimitar un reparto escasamente perfilado por la CE y los Estatutos.
318. En lo que se refiere a su carácter relacional, podemos decir lo que dijimos en el DCJA 193/2011:

“En ese diseño como institución de la Comunidad Autónoma, difícilmente cabe eludir el establecimiento de normas relacionales, que fijen el ámbito de actuación de los diferentes actores afectados y que den sentido al entero régimen. El valor fundamental del anteproyecto es el de clarificar y ordenar el marco normativo local, y no podría alcanzarlo si no procede a una determinación de las fuentes que se proyectan sobre el mismo. Tarea de gran complejidad, cuando sobre el entero régimen de los municipios vascos coexisten normas que proceden de diversos ordenamientos, unas heterónomas (leyes estatales y autonómicas, tratados internacionales, normas forales) y otras autónomas (ordenanzas y reglamentos municipales)”.

319. En este caso, no hay una mera labor interpretativa en abstracto de las competencias estatales, autonómicas y forales, sino que se actúa sobre aspectos concretos del régimen local, tales como la organización y funcionamiento, servicios públicos y formas de gestión, estatuto de los representantes locales, etc.
320. Para ello se parte de las normas que efectivamente realizan la delimitación competencial, y de una interpretación de tales normas, como es evidente, “en la medida en que el desarrollo de una norma, o el ejercicio de una competencia en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada o de la que confiere una competencia”, como anotaba la STC 76/1988 al juzgar la LTH. La LTH tuvo una trascendencia indudable en la integración y estructuración de las instituciones de la Comunidad Autónoma, papel que aspira a cumplir la Ley Municipal, incorporando los municipios al



diseño de distribución de poder territorial que nació de la CE, EAPV y LTH, labor que corresponde a las instituciones comunes a las que les fue conferida la regulación del régimen jurídico de los municipios.

321. Como señala la parte expositiva del anteproyecto, la ley culminará el proceso de articulación entre los tres niveles institucionales de gobierno de Euskadi, siendo “parte integrante del núcleo duro del sistema institucional vasco” que cierra el proceso de institucionalización interno de Euskadi, ley que además del fortalecimiento institucional de los municipios, pretende una clarificación competencial que ofrezca seguridad jurídica.
322. La ley municipal cumplirá de esa forma un objetivo ordenador del sistema de fuentes, facilitando al operador la selección de la norma aplicable y dotando a ese conjunto normativo de previsibilidad, pero sin perder de vista que existen normas superiores que han distribuido previamente los distintos ámbitos materiales.
323. En cuanto a las normas remisorias, el anteproyecto, como los dos anteriores, se ajusta a la idea de que en general son preferibles normas de vocación remisorias, a reproducciones de la normativa estatal que resulta de aplicación. Aun reconociendo que sobre las normas remisorias, que aluden a la aplicabilidad de normas estatales básicas, se puede hacer extensivo el juicio del Tribunal Constitucional sobre las normas básicas reproducidas por el legislador autonómico, en el sentido de que son directamente aplicables y eficaces, sin que su vigencia dependa de lo que diga la norma autonómica sino el bloque de constitucionalidad.
324. Lo que puede causar inseguridad jurídica, como así sostuvimos en el DCJA 193/2011, es la reproducción parcial y asistemática, o en nuestro caso, la inserción de normas que pretenden preservar la competencia estatal o la foral en algunas materias y en otras no, ya que puede suscitarse la duda acerca de lo pretendido con la omisión (el Tribunal Constitucional en contadas ocasiones ha estimado que procede la declaración de inconstitucionalidad por la inseguridad generada por aquella (v.gr., STC 154/1989 o 22/206).
325. En definitiva, lo importante es que las remisiones sean aceptables y para ello han de realizarse en condiciones adecuadas para que la remisión resulte completa y entendible y contribuyan a la seguridad jurídica, facilitando al operador jurídico la comprensión normativa.
326. En este caso, las remisiones se formulan en términos genéricos empleándose en la mayoría de los supuestos la expresión “legislación básica de régimen local”. Se trata de una fórmula sintética que evita la ardua tarea de identificar en cada caso el precepto o



preceptos estatales que resultan aplicables. Entendemos que en este caso, es suficiente con dicha remisión, si bien se recomendaría que fuera empleada de forma uniforme en el texto.

327. Hay preceptos que se limitan a aludir a la “legislación básica” a secas (artículos 10.2, 19.4, 31.3 y 4, 61, 92.2, 94.6, 9 y 10, 95.5, 96.5, etc...), otros optan por la “normativa básica del Estado” (artículo 28.7), la “legislación general en materia local” (artículo 31.1) la “legislación general de régimen local” (artículos 32.4 y 40.1) o la “legislación de régimen local” (artículo 95.3).
328. Menos claras son las remisiones que afectan a previsiones del título VI sobre gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana. Este título tiene una mayor vocación regulatoria que remisorias e, incluso, adopta una factura peculiar, pues se articula como si se tratara de una ley dentro de otra ley, ya que contiene dos elementos característicos de cualquier ley, un objeto (artículo 46) y un ámbito de aplicación (artículo 47).
329. En esta materia, como ya hemos adelantado, el marco normativo que debe respetar el legislador autonómico viene establecido en la LTBG, y de todos los títulos competenciales que invoca para declarar básicos la mayoría de sus preceptos (disposición final octava), el artículo 149.1.18ª CE podría dar cobertura a las normas básicas que rigen en materia de transparencia, siempre que su contenido responda al núcleo de elementos comunes o uniformes del modelo de autonomía municipal que puede aprobar el Estado, en garantía del tratamiento común de todos los administrados.
330. Los elementos básicos de la participación ciudadana se encuentran regulados en la LBRL, sin que la LTBG se ocupe de ella.
331. Respetando la regulación mínima, la Comunidad Autónoma puede introducir mayores cotas de transparencia, complementando las determinaciones básicas de la LTBG. De igual forma, la competencia autonómica permite introducir peculiaridades procedimentales y organizativas en materia de participación que refuercen la participación de los ciudadanos partiendo del mínimo establecido por la LBRL.
332. El texto examinado introduce regulación complementaria, desde luego en materia de publicidad activa y participación, mientras que en materia de acceso a la información pública contempla básicamente criterios interpretativos de los límites al derecho de acceso previstos en la ley estatal y atribuye la resolución de las reclamaciones, frente a las resoluciones dictadas por las entidades locales, a un órgano independiente



autonómico, al abrigo de la habilitación concedida por la disposición adicional cuarta de la LTBG.

333. En lo que se refiere a las remisiones contenidas en este título, que también las hay, resultaría recomendable una mayor precisión en las que figuran en las letras a) y b) del artículo 45.2, artículo 48.5 y artículo 58.1, 2, 3 y 7, lo que podría hacerse con un patrón similar al anterior, por ejemplo, “legislación básica en materia de transparencia “.
334. También sería conveniente mejorar las remisiones del artículo 56.1, 3 y 4 y emplear “legislación básica en materia de reutilización de la información del sector público”, que se contiene en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Dicha ley incorpora al derecho interno la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público, que se adoptó con la finalidad de explotar el potencial de información del sector público y superar las barreras de un mercado europeo fragmentado, estableciendo unos criterios homogéneos, asentados en condiciones equitativas, proporcionadas y no discriminatorias para el tratamiento de la información susceptible de ser reutilizada por personas físicas o jurídicas.
335. En cuanto a la participación ciudadana, podría ser factible volver a la fórmula “legislación básica de régimen local”, sustituyendo la mención a la “legislación del Estado” y “normativa aplicable”, del artículo 69.1.
336. Por último, como una consideración general para la correcta formulación de los mensajes del anteproyecto, podría resultar conveniente una vez aceptado que un precepto como el artículo 3 señale el fundamento competencial de la ley, obviamente corregida la mención a la CE, ya que es la disposición adicional primera la que da amparo a las singularidades del régimen foral municipal, suprimir en los artículos 13 y 25.3 las citas competenciales que insisten en tal fundamento con redacciones que resultan excesivamente abigarradas.
337. Igualmente cabría suprimir tal reconocimiento de las facultades otorgadas por el Concierto Económico en el artículo 86.3, que no es desde luego el único supuesto sobre el que se proyectan las singularidades del régimen municipal vasco derivadas del mismo y expresamente reconocidas por el legislador estatal (caso del coste efectivo de los servicios públicos, planes económico-financieros municipales, límites retributivos, etc..).



II ANÁLISIS DEL ARTICULADO

338. La Comisión se centrará en aquellas cuestiones del anteproyecto en las que, a su juicio, subyace una problemática jurídica que debe ser abordada.

A) Las entidades locales de ámbito inferior al municipio:

339. A lo largo del anteproyecto se incluyen diversas previsiones que tienen que ver con las entidades locales de ámbito inferior al municipio. En primer lugar, el artículo 2.1.b) señala que tendrán la consideración de entidades locales “los concejos y cualesquiera otras entidades locales de ámbito inferior al municipio, conforme a la normativa foral existente en cada territorio y lo dispuesto en la normativa básica de régimen local”.

340. El capítulo II del título II versa sobre las entidades locales diferentes al municipio. El artículo 12.1 enuncia la salvaguardia y el reconocimiento de las competencias normativas y ejecutivas de los territorios históricos en relación con las entidades locales inframunicipales y supramunicipales. El artículo 12.2 señala que, en particular, se garantizan la existencia de los concejos, las hermandades y las cuadrillas del Territorio Histórico de Álava, siempre que así lo prevean las normas forales de ese territorio. Por último, el artículo 12.3 contempla que los órganos forales de los territorios históricos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica de régimen local, lo previsto en esta ley y sus propias competencias, ampararán y garantizarán las peculiaridades históricas de las entidades locales de sus respectivos ámbitos territoriales.

341. El artículo 13, que se titula “entidades locales menores”, prescribe que “sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica, de acuerdo con las competencias derivadas de la disposición adicional primera de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y de la Ley del Concierto Económico, los órganos forales de los respectivos territorios históricos vascos son los competentes para ejercer las competencias normativas y ejecutivas, así como las de carácter económico financiero, sobre las entidades locales menores.”

342. La siguiente mención que encontramos a las entidades locales figura en el artículo 25.8, donde se afirma que en los concejos del Territorio Histórico de Álava serán las normas forales las que establezcan su régimen organizativo propio, así como las competencias y servicios que comparten con los municipios.

343. También el artículo 47.1.b) incluye en el ámbito de las normas de gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana, a las cuadrillas, hermandades y concejos del Territorio Histórico de Álava. Sin embargo, a tenor de la disposición transitoria tercera.1, los concejos quedan exceptuados de la aplicación de las obligaciones de transparencia recogidas en esta Ley.



344. De esa regulación se pueden extraer las siguientes ideas fundamentales:
- a) Las entidades locales menores siguen siendo entidades locales que tienen personalidad jurídica propia.
 - b) La competencia para regular el régimen de tales entidades corresponde a los territorios históricos.
 - c) Los concejos del Territorio Histórico de Álava reciben en la ley un reconocimiento singular, acorde con su arraigada existencia histórica.
345. Habría que decir que el anteproyecto plasma la distribución competencial existente en el artículo 7. a).2 de la LTH, que atribuye a los territorios históricos la competencia exclusiva en materia de régimen de “entidades locales menores”, y es respetuoso con las normas forales que rigen tales entidades.
346. La regulación de las entidades locales menores en Bizkaia se encuentra contenida en la Norma Foral de Bizkaia 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Bizkaia, y en Gipuzkoa, en la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las demarcaciones territoriales de Gipuzkoa. Con arreglo a ambas normas forales, las entidades locales se constituyen para la administración descentralizada de núcleos de población distintos y separados del núcleo que aloja la capitalidad del municipio correspondiente. En el caso alavés, se regulan específicamente los concejos, que tienen una gran tradición, donde hay más de 300, en la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos de Álava.
347. El anteproyecto, en suma, se limita a reconocer la existencia de entidades locales menores, si bien esa decisión tiene consecuencias porque obliga a dilucidar si es contradictoria con la nueva regulación básica de la LRSAL y si dicha contradicción debe llevar a sancionar una infracción del régimen de distribución de competencias en materia local o, por el contrario, a rechazar que la lesión competencial se produzca.
348. El artículo primero.dos de la LRSAL da nueva redacción al artículo 3.2 de la LBRL, de forma que desaparecen como entidades locales “las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley”, y el artículo primero.catorce LRSAL deja sin contenido, en consecuencia, el artículo 45 de la LBRL.
349. Por su parte, el artículo primero.siete LRSAL incluye un nuevo artículo 24 bis LBRL, según el cual las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local “regularán los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias,



concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes”. Además, solo podrán crearse si resultan una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

350. De esa forma, las comunidades autónomas podrán crear tales entidades locales menores, pero siempre que se constituyan en una forma de organización desconcentrada, esto es, privadas de la condición de sujetos del derecho y de la posibilidad de ser titulares de derechos y responder de sus obligaciones. y cuando resulten la opción más eficiente.
351. Pero ese régimen general admite excepciones como las que contemplan las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la LRSAL. Según la primera, las entidades de ámbito inferior al municipio que estuvieren creadas mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local, si bien deben presentar sus cuentas antes del 31 de diciembre de 2014 para no incurrir en causa de disolución. Según la segunda, las que estuvieren en curso de constitución, antes del 1 de enero de 2013, cuando se constituyan, lo harán con personalidad jurídica propia y con la condición de entidad local y se registrarán por lo dispuesto en la legislación autonómica correspondiente.
352. Podría inicialmente pensarse que el Estado ha establecido un modelo de entidad local que no admite entes locales de ámbito inferior al municipal, para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se les puedan atribuir y con ello su autonomía, pero lo cierto es que no es así, porque dentro del modelo conviven también entidades locales de ámbito inferior al municipal que pueden atender con eficiencia las necesidades vecinales sin que se comprometan los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera.
353. Con ese doble régimen, mediante el que se mantienen las actuales y se impide la creación de nuevas, la LRSAL parece ignorar que sobre tales entidades de ámbito inferior al municipio, que carecen de reconocimiento constitucional, si bien no se excluye la competencia estatal para dictar normas básicas, sí se excluye la posibilidad de que el Estado, por decisión propia, los cree y los mantenga como tales, ya que corresponde a las comunidades autónomas su creación, extinción o la determinación de su régimen jurídico (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre y 214/1989, de 21 de diciembre).
354. No sólo es discutible que pueda operar como límite a tales competencias de las comunidades autónomas, sino que además, en el caso del País Vasco, las



peculiaridades históricas de las entidades locales de los territorios históricos permiten que puedan conservar su personalidad jurídica.

355. Tales peculiaridades han sido reconocidas por la disposición adicional 2ª.1 LBRL y, con arreglo al apartado 6 de esa misma disposición adicional 2ª LBRL, las entidades locales de ámbito inferior al municipio comunicarán a las instituciones forales sus cuentas y serán estas instituciones forales quienes acuerden su disolución si así procede en aplicación de la mencionada disposición.
356. En tanto que corresponde a los territorios históricos decidir sobre su constitución y teniendo encomendada la regulación de su régimen económico-financiero, podrán tutelar que las entidades que se creen tengan garantizados unos recursos adecuados.

B) La lengua oficial de las entidades locales vascas:

357. Es competencia de las instituciones comunes determinar el alcance de la cooficialidad que se deriva del artículo 3.2 CE y del artículo 6 EAPV, garantizando el uso de ambas lenguas y arbitrando y regulando las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento.
358. Los artículos 6 y 7 del anteproyecto responden al modelo forjado por la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LBNE); aunque hay algunos aspectos de la regulación legal de la cooficialidad que podrían requerir alguna matización.
359. El artículo 6, en su párrafo 1, enuncia el principio general: el euskera es, como el castellano, lengua oficial de las entidades locales y, como tal, será lengua de servicio y lengua de trabajo de uso normal y general en su actividad, garantizando, en todo caso, el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a escoger la lengua oficial en la que se relacionan con los entes locales y el correlativo deber de estos de atenderles en la lengua escogida, adoptando con tal fin las medidas necesarias.
360. Este contenido responde al esquema de la LBNE, según la cual, en principio, la exigencia de bilingüismo en el ámbito local se proyecta en las relaciones con los particulares, como medio normal de comunicación con estos, cuyos derechos lingüísticos deben ser preservados, teniendo éstos el derecho de opción lingüística, lo que les faculta a elegir una u otra lengua oficial cuando se relacionen con la Administración.
361. Las matizaciones señaladas se refieren al artículo 6.2 del anteproyecto, para cuyo estudio conviene diseccionar los distintos mensajes que contiene.



362. En su parte inicial, el artículo 6.2 enuncia una regla aplicable a una serie de documentos: “las convocatorias, órdenes del día, mociones, votos particulares, propuestas de acuerdo, dictámenes de las comisiones informativas, acuerdos y actas de los órganos de las entidades locales podrán ser redactados en euskera”.
363. Con el fin de aquilatar al máximo el tenor literal del precepto y a fin de conjurar problemas interpretativos en un ámbito hasta la fecha pacífico (pues, sin duda, son muchos los municipios del País Vasco que desarrollan su actividad interna en euskera sin lesionar ningún derecho), es importante tomar en cuenta lo siguiente.
364. El euskera es una lengua oficial y obviamente puede ser utilizada para la redacción de los referidos documentos, ya que esta es una consecuencia inherente a la declaración de cooficialidad.
365. El precepto –redactado en términos potestativos- admite una interpretación conforme con la doctrina constitucional sobre el alcance y límites de la cooficialidad; si bien (dado el carácter preventivo que corresponde a este dictamen), es obligado recordar que en la STC 82/1986, de 26 de junio, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 8.3 LBNE al entender, en síntesis, que el régimen contemplado en el mismo dejaba en suspenso, para la Administración local, el régimen general de la redacción bilingüe de toda disposición normativa o resolución oficial, acto,, notificación y comunicación, salvo que hubiera mediado la elección expresa del interesado por una lengua.
366. La segunda parte del artículo 6.2 (“Esta facultad podrá ejercerse, en los supuestos anteriormente mencionados, siempre que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera”) invita a pensar que, pese a que no se enuncia un uso exclusivo del euskera, el precepto permite que los municipios desarrollen su actividad, en principio, interna en esa sola lengua (de lo contrario, queda sin sentido la salvaguarda de los derechos de los representantes municipales que la desconocen que cierra el mensaje normativo).
367. Con respecto a esta actividad interna, la STC 82/1986 nada dijo, por lo que no cabe descartar que en su funcionamiento interno los municipios acojan una de las dos lenguas oficiales. La exigencia de bilingüismo en el ámbito local se proyecta sobre el ámbito de sus relaciones “externas” con los particulares cuyos derechos lingüísticos se deben preservar, sin que tampoco resulte razonable la utilización simultánea de ambas lenguas oficiales, lo que resulta contrario a la eficacia, al ralentizar el funcionamiento y tener un costo inasumible.



368. Dentro de una política de normalización lingüística, conferir un trato preferente al euskera, en general, o en un ámbito concreto, no resulta exorbitante. Cabe así establecerlo para los documentos que cita el anteproyecto (el euskera puede ser la lengua oficial en la que queden aquellos redactados), siempre con la tutela expresa de los derechos de los representantes municipales, esto es el *ius in officium* que ostentan los concejales en su condición de representantes de los vecinos y vecinas que los eligieron, que no pueden ser privados del mismo ni perturbados en su ejercicio.
369. Ahora bien, es obligado reparar en que los documentos que enumera el precepto son de muy distinta naturaleza, como también lo son los órganos de la entidad local que los pueden generar.
370. Hay documentos que se producen en el ámbito interno de la entidad local y a éste ciñen sus efectos, y otros (acuerdos y resoluciones) que trascienden ese ámbito y producen efectos jurídicos *ad extra*. El propio precepto parece reconocer esa diferencia al cerrar su mensaje con la referencia a la aplicabilidad de la LBNE (“sin perjuicio de lo previsto en la Ley 19/1982, básica de normalización y uso del euskera”), aunque podría ser conveniente, al estar en juego los derechos lingüísticos de los ciudadanos y ciudadanas, buscar una enunciación más clara.
371. En cuanto a las diferencias que para su actividad interna deriva del tipo de órgano que la desarrolle, el anteproyecto contempla órganos cuyas sesiones son públicas, las del Pleno de la Corporación, junto a otros cuyas sesiones no lo son, caso de la Junta de Gobierno Local (si no ejerce competencias delegadas del Pleno) y las de los órganos que tienen por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión de los órganos de gobierno.
372. En el primer caso, la exigencia de publicidad de la actividad desarrollada “por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político de los elegidos por los electores y se proyecta en relación con la publicidad de sus sesiones, la publicación de sus deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que los sirva de soporte. Esta exigencia de publicidad es, por tanto, no sólo una genérica manifestación del principio democrático del Estado (artículo 1.1 CE) sino también una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)” (STC 161/2013, FJ 9).
373. En estos supuestos, la publicidad, a cuyo través se articula el acceso a toda la documentación del Pleno, de producirse solo en euskera podría lesionar el derecho de aquellos electores que aleguen desconocer el euskera.



374. Por el contrario, en aquellos órganos cuya actividad no es pública, ni están por ello sometidos al escrutinio de los electores, toda la documentación podría ir redactada sólo en euskera siempre que se preserve el *ius in officium* (esto es, en términos del precepto, “que no se lesionen los derechos de ningún miembro de la entidad local”).
375. Respecto a la tercera parte del artículo 6.2 (“Cuando las resoluciones, actas y acuerdos se redacten en euskera, en esta lengua se remitirán las copias o extractos a la Administración autonómica y a la Administración estatal, en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa estatal sobre régimen local”), en las relaciones de las entidades locales con el resto de administraciones públicas radicadas en el País Vasco, dado que la oficialidad del euskera tiene consecuencias sobre ellas, la ley puede disciplinar usos indistintos, incluso dando preferencia al euskera, dentro de una política de normalización lingüística que permita a ambas lenguas alcanzar un nivel de equilibrio, pudiendo adoptar el legislador vasco “las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener” [STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 14 a)].
376. El legislador puede adoptar legítimamente la decisión de que las copias o extractos de las resoluciones, actas y acuerdos que adopten los municipios se remitan únicamente en euskera, en cumplimiento de las obligaciones dispuestas por el artículo 56 LBRL, a fin de normalizar el uso del euskera, que constituye medio normal de relación entre las administraciones públicas radicadas en la Comunidad Autónoma (expresión que no es sinónima de la Administración del Estado que ahora emplea el precepto) y que se encuentran obligadas a adaptarse a las exigencias derivadas de la cooficialidad del euskera sin excepción.
377. La virtualidad del mensaje tiene como destinatarias principales a la Administración General de la Comunidad Autónoma y a la Delegación del Gobierno en el País Vasco, en tanto es el órgano de la Administración del Estado al que corresponde recibir tales copias o extractos, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
378. Pero anudar dicha remisión al presupuesto de que “las resoluciones, actas y acuerdos se redacten en euskera” nos enfrenta al hecho de que, cuando menos, las resoluciones y acuerdos que tienen efectos jurídicos sobre los ciudadanos han de ser redactados en bilingüe, salvo que el interesado haya elegido el euskera.
379. Distinto sería que la ley previera esa remisión de las copias o extractos en euskera cuando lo fueran de documentos que hayan sido originalmente redactados en esa lengua, o se reconociera al Pleno de la Corporación la facultad de decidir la remisión en



sólo en una de ellas, de forma acorde con su funcionamiento interno y en el marco de los planes de normalización lingüística que deben implementar, dando así a cada ayuntamiento la capacidad para tomar dicha medida con la flexibilidad necesaria y en ejercicio de su autonomía local.

380. Puede decirse, en conclusión, que la entidades locales pueden utilizar el euskera con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares "siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden en ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activos en sus relaciones con la Administración pública" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23).

C) Las competencias municipales:

381. El anteproyecto establece un acabado y complejo sistema de competencias municipales que se clasifican en "propias", "delegadas o transferidas" y "otras competencias" derivadas de la cláusula universal de competencias municipales.
382. El papel estelar lo ocupan, sin duda, las competencias propias, ya que son las que están dotadas de estabilidad y se conciben en el anteproyecto como el instrumento para que los municipios refuercen "su autogobierno y los servicios que prestan a la ciudadanía", para lo cual deben contar con una adecuada financiación, ya que esta es la que garantiza que se desenvuelvan con plenitud y corrección.
383. Dicha categorización sigue la estandarizada por la LRSAL que, *grosso modo*, otorga la categoría de competencias propias a aquellas para las que los municipios recibirán financiación ordinaria y que ejercen en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad (artículo 7.2 LBRL), mientras que las competencias delegadas (o transferidas) requieren una atribución específica con una financiación *ad hoc*, "siendo necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico" (artículo 27.6 LBRL); y las "otras competencias" deberán ser financiadas por los municipios con recursos propios, estando condicionadas a que no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y a que no se incurra en duplicidades con otra Administración pública (artículo 7.4 LBRL).
384. En el análisis competencial ya hemos expuesto las razones por las que consideramos que el listado del artículo 25.1 LBRL no es cerrado ni limitativo, aunque es importante



en tanto que delimita un ámbito funcional mínimo que debe reconocerse a los ayuntamientos como manifestación de su autonomía local.

385. No creemos que sea necesario entrar en el detalle del listado del nuevo artículo 25.1 LBRL, ni lo que ha supuesto con respecto a la situación anterior a la LRSAL –en general, limita la lista de las materias que eran objeto de competencias propias, eliminando o reformulando algunas de las competencias que podían asumir los municipios-.
386. El artículo 17.1 del anteproyecto, que describe 37 ámbitos materiales, amplía el elenco mínimo, en consonancia con las competencias autonómicas genéricas de régimen local y las específicas en sectores materiales concretos. Se ha de insistir en que la legislación básica “comprende los principios o bases, relativos a los aspectos institucionales –organizativos y funcionales – y a las competencias locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 1 y 4), pudiendo las Comunidades Autónomas legislar libremente en el respeto a esas condiciones básicas” (STC 103/2013).
387. Ahora bien, suscita alguna duda si puede entenderse que su número 30 engloba la nueva competencia municipal que refleja el artículo 25.1.ñ) LBRL, según el cual les corresponde la “promoción en el término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones”.
388. Por lo demás, tales ámbitos materiales se corresponden, si bien se introducen modificaciones en las expresiones y se acude a una delimitación más resumida -siguiendo las pautas del artículo 15 del anteproyecto que permite clarificar su sentido-, a los que quedaron reflejados en el artículo 31.3 del anteproyecto de 2011, de lo que dejamos constancia porque ha sido depurada la única competencia que la Decisión de la Comisión Arbitral 3/2012, de 19 de abril, consideró que no respetaba la distribución de competencias entre las instituciones comunes y los territorios históricos: la competencia de transportes de mercancías en vías de titularidad municipal.
389. En cuanto a la formulación de los mensajes, la Comisión estima necesario realizar un apunte sobre la incidencia de la ley en el actual reparto competencial.
390. A lo largo del expediente se ha puesto de manifiesto que lo que la ley pretende es definir ámbitos competenciales en los que los municipios pueden recibir competencias, pero esa determinación concreta queda asignada a leyes posteriores que fijaran de forma precisa el haz de facultades y funciones que les corresponden.
391. Ese objetivo queda reflejado en el artículo 14.2 –que viene a reclamar una delimitación posterior en ley o norma foral–, en el artículo 18 –cuando prescribe que las competencias (se refiere indudablemente a las propias) de los municipios “deberán ser determinadas, en todo caso, por Ley del Parlamento Vasco o Norma Foral” – o en el artículo 19.1 –



cuando reclama que tales ámbitos sean- “previamente acotados por la legislación sectorial autonómica o por el poder normativo foral”. Y muy destacadamente en la disposición transitoria primera, que insiste en esa previa delimitación en ley del Parlamento o en norma foral, hasta el punto de que en tanto la misma no se produzca “los municipios conservarán las competencias que les atribuye la legislación vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley y que cuentan con su financiación correspondiente.”(párrafo 1).

392. Es más, sigue diciendo:

“En aquellos ámbitos materiales previstos en el artículo 17.1 de la presente Ley que, a su entrada en vigor, la legislación sectorial autonómica o las normas forales no hayan determinado aún el alcance de las competencias propias, los municipios podrán ejercer las facultades o potestades allí previstas con financiación propia o mediante convenios de colaboración con la Administración correspondiente, que garantizarán los recursos necesarios para su correcto ejercicio. Este ejercicio de competencias tendrá, en todo caso, naturaleza transitoria y excepcional hasta que la Ley o la Norma Foral correspondiente efectúen la atribución expresa de la competencia, de acuerdo con el principio de suficiencia financiera”.

393. La ley municipal, en fin, no incidirá sobre las leyes o normas forales sectoriales aprobadas hasta la fecha, o solo lo hará en la medida en que delimite ámbitos en los que todavía no se ha determinado el alcance de las competencias municipales en tales leyes o normas forales, teniendo su ejercicio en tal caso naturaleza transitoria y excepcional.

394. Sin embargo, esa distinción entre ámbito competencial y competencia concreta no luce con la misma nitidez en el artículo 17 del anteproyecto pues parece dotar de certeza y estabilidad al listado y darle contenido normativo, en particular sus párrafos 2 y 3.

395. Dispone que, “en el marco de lo dispuesto en la presente Ley y en la legislación que sea de aplicación”, los municipios “podrán ejercer competencias propias en los siguientes ámbitos materiales”(párrafo 1), y señala que las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales que regulen ámbitos materiales que sean, según la presente ley, competencia propia de los municipios, salvaguardarán las facultades previstas para cada materia en el párrafo anterior. Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa (párrafo 2). Y en todo caso, las leyes y normas forales podrán atribuir, como propias de los municipios, facultades que amplíen el ámbito de autonomía



municipal garantizados en el párrafo primero del presente artículo. En este caso, deberán garantizar la suficiencia financiera de los municipios titulares de esas competencias en los términos que se prevén en el título IX y en las disposiciones adicionales de esta ley que regulan, en su caso, regímenes específicos de ejercicio de las competencias y de financiación en función de determinadas materias (párrafo 3).

396. En tales párrafos se alude a facultades reservadas –no de ámbitos competenciales- y de ampliación de facultades –partiendo de un mínimo garantizado-, lo que puede dar a entender que el legislador realiza una determinación cierta y estable de las competencias propias municipales, aunque dotada de flexibilidad, porque tales facultades pueden ser limitadas o ampliadas, de manera acorde con la realidad social.
397. Lo mismo puede decirse del artículo 101, que se ocupa precisamente de la referida ampliación; tras insistir en que la determinación de las competencias municipales sobre las materias establecidas en la presente ley únicamente se podrá realizar por ley o Norma Foral, prescribe los requisitos que debe cumplir “la implantación de nuevas obligaciones o servicios”.
398. Ciertamente, no se acaba de ver en qué se distingue la regulación del artículo 18 y la de este artículo 101, ni cómo se puede llegar a diferenciar lo que es una simple determinación –artículo 18.1- y una determinación que implica “nuevas obligaciones o servicios”-artículo 101-. Tal vez cabría aventurar, sin que la letra del anteproyecto lo explicita, que procede aplicar el artículo 18 cuando todavía no se ha producido la delimitación en un ámbito competencial y el artículo 101, cuando la delimitación se ha producido, pero se cambia el reparto.
399. Por otro lado, es de ver que se imponen cautelas distintas a lo que parece un mismo supuesto. El artículo 18 se ocupa tanto de las consecuencias financieras de la determinación (evaluación de impacto financiero y anexo financiero) como de evitar que se produzcan duplicidades, para lo cual debe informar la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, mientras que el artículo 101 se centra en exclusiva en las primeras (en consonancia con el título en el que se integra el precepto), sin mención alguna a la proscripción de duplicidades, debiendo acompañarse al proyecto de ley o de norma foral de un informe del departamento competente en materia de economía y hacienda del Gobierno Vasco o de la Diputación Foral correspondiente, relativo al cumplimiento de los principios de autonomía, sostenibilidad y suficiencia financiera de los municipios.
400. También se desentiende de los ámbitos materiales, que engloban potenciales facultades y funciones que han de ser concretadas posteriormente, la disposición transitoria primera. 2 que alude a “las facultades o potestades allí previstas”, tomando como referencia las que contempla el artículo 17.1 de la ley.



401. De otro lado, se hace preciso advertir que no todos los ámbitos materiales del artículo 17.1 van a exigir la obligatoria intermediación de una ley sectorial o norma foral, ni por ende van a ser “previamente acotados” por dichas fuentes (artículo 19.1), ni éstas van a determinar necesariamente “el alcance de las competencias propias” (disposición transitoria primera.2),
402. Por ejemplo, es el caso de los servicios municipales obligatorios, esto es, la ordenación, gestión y prestación del servicio de alumbrado público, limpieza viaria, acceso a núcleos de población y pavimentación de vías urbanas (epígrafe 16) o los que se refieren a cuestiones eminentemente locales como la ordenación y gestión de las relaciones de convivencia en el espacio público (epígrafe 1), o la ordenación y gestión del uso de servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones de titularidad pública (epígrafe 3), o aquellos que la propia ley municipal ya los aborda, siquiera parcialmente, como la ordenación y gestión de estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y del acceso a las nuevas tecnologías. Administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos (epígrafe 30).
403. Si bien, con carácter general, la legislación reguladora de los distintos sectores de acción pública les atribuirán las competencias que proceda (artículo 2.1 LBRL), la ausencia de normativa sectorial específica constituye una eventualidad en el caso de los ámbitos recogidos en los epígrafes 1 y 3, que incluso ha merecido un tratamiento singular en materia sancionadora, título XI LBRL, con el que preservar la reserva de ley que rige en materia de tipificación de infracciones y sanciones.
404. En definitiva, si se quiere dejar la futura concreción competencial a otra ley o norma foral, lo cual es jurídicamente viable, convendría aquilatar los términos del 17.2 y 3, artículo 101 y disposición transitoria primera.2; y en ésta última podría ser de utilidad precisar cuáles son esos ámbitos competenciales que carecen de determinación en norma sectorial para los que se dispone ese tratamiento financiero específico.
405. Finalmente, la alternativa que articula la disposición transitoria primera.2, en el sentido de que los municipios podrán ejercerlas “con financiación propia o mediante convenios de colaboración con la Administración correspondiente”, al margen de que deja en el aire si esa opción es libre y si la Administración correspondiente estará obligada a firmar el convenio, caso de que la entidad municipal elija esa alternativa, podría resultar contradictoria con su catalogación de competencias propias, para lo cual deben recibir la correspondiente financiación incondicionada, y si queda sujeta a convenio, con la capacidad del municipio para adoptar las decisiones que estime oportunas en la definición de su sistema de prestación de servicios y en la fijación de los estándares de calidad.



406. Por lo que se refiere a las competencias delegadas o transferidas, reclama nuestra atención el artículo 24 del anteproyecto que incorpora una garantía de financiación en los supuestos de competencias delegadas y de convenios de colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi o de las diputaciones forales vascas con las entidades locales.
407. Esta cláusula de garantía es traslación de la que el Estado ha impuesto a las comunidades autónomas en el artículo 57 bis LBRL, cuando deleguen competencias o suscriban convenios de colaboración con las entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las comunidades autónomas.
408. Así, por un lado, prevé que las delegaciones y los convenios deberán incluir una cláusula de garantía consistente en la autorización al Estado a fin de que pueda aplicar retenciones en las transferencias correspondientes del sistema de financiación (apdo. 1). Contiene también una regla, más bien propia de una disposición transitoria, referida a los acuerdos o las delegaciones que estuvieran prorrogados a la entrada en vigor de la ley, en que se establece que solo podrán volver a prorrogarse si se incluye la referida cláusula de garantía (apdo. 2). Finalmente, remite la regulación del procedimiento para la aplicación de las citadas retenciones a una futura orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
409. De esa forma la Comunidad Autónoma autoriza al Estado para aplicar las citadas retenciones en las transferencias que le correspondan con arreglo al sistema de financiación.
410. Como ha dicho el Consejo Consultivo de Andalucía, las comunidades autónomas aparecen subordinadas al poder de la Administración Central, fiscalizadas por éste en ese concreto aspecto: “el Estado se convierte en recaudador de posibles deudas que tenga una Comunidad Autónoma con un municipio mediante detracciones de las entregas a cuenta del sistema de financiación” (Dictamen 165/2014).
411. El artículo 24 responde a ese mismo esquema, si bien se ha procedido a realizar las adaptaciones inevitables que exige el Concierto Económico, ya que no es el Estado el que financia a la hacienda general de la Comunidad Autónoma del País Vasco [(artículo 42 a) EAPV)].
412. A la vista del referido artículo 24, será el Consejo Vasco de Finanzas el que podrá llevar a cabo tal fiscalización y aplicar un sistema de retenciones a cuenta, siendo también el que, mediante acuerdo, apruebe el procedimiento de aplicación de las retenciones establecidas y de las transferencias de fondos previstas.



413. En principio, creemos que el Parlamento Vasco, mediante ley, puede imponer esa cláusula en el caso de las delegaciones o convenios de colaboración que suscriba la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y situar al Consejo Vasco de Finanzas como garante de su cumplimiento, pudiendo imponer la aplicación de retenciones a las aportaciones que deban realizar los órganos forales, con arreglo a Ley 2/2007, de 23 de marzo, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aplicable al período 2007-2011, para que las cantidades correspondientes sean asignadas al municipio o municipios afectados. Con la consecuencia, eso sí, de que la litigiosidad que pudiera existir entre la Administración General y los municipios se resuelva en el seno del Consejo Vasco de Finanzas y no en los tribunales (por lo menos en una primera instancia administrativa).
414. En lo que se refiere a las delegaciones o convenios de colaboración que suscriban las diputaciones forales, sin que entremos a valorar la vidiosa cuestión de si la ley autonómica puede adentrarse en el ámbito de las relaciones financieras entre los territorios históricos y sus municipios, para imponer unilateralmente esa garantía (que no contempla la LBRL), es lo cierto que ese sistema, cuya base es la retención, primero, y la deducción, después, de las aportaciones que van a recibir las administraciones incumplidoras, para que se proceda al abono de los municipios afectados, difícilmente se puede articular en la práctica, en tanto que, si bien el Consejo Vasco de Finanzas distribuye los recursos entre la hacienda general del País Vasco y las haciendas forales (artículo 20 y ss. LTH), solo determina, sin embargo, las aportaciones que hayan de hacer éstas últimas a la primera, sin que sea posible aplicar retención alguna a las transferencias que reciben las haciendas forales porque éstas no existen.
415. El Estado puede convertirse en garante del pago porque es el que aporta recursos a las comunidades autónomas, y las diputaciones forales pueden serlo en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi por la misma razón, pero el sistema no funciona en sentido inverso cuando es el Estado el incumplidor o son las diputaciones forales las que desoyen sus obligaciones financieras.
416. Para concluir el estudio de las competencias municipales hemos de referirnos a las “otras competencias” o si se prefiere en la terminología del anteproyecto a la “cláusula universal de competencias municipales y actividades, servicios o prestaciones que no tengan el carácter de competencias propias, trasferidas o delegadas”.
417. La regulación del artículo 14.4 y 16 del anteproyecto es respetuosa con las exigencias del artículo 7.4 LBRL y solo pide un pequeña reformulación terminológica.



418. Se emplea la expresión “actividad, servicio o prestación” en el artículo 14.4 y en el artículo 16.1, 2 y 3, expresión que convendría mantener en el artículo 16.4 y 5, especialmente en caso del primero de ellos que alude a “competencias y actividades complementarias”, con lo que se rescata el término del suprimido artículo 28 LBRL (artículo primero.once LRSAL).
419. También suscita un problema de ajuste la redacción del artículo 16 que, a nuestro juicio, no resuelve de forma acertada la manera de combinar una regulación que establece el régimen general de estas competencias y la voluntad de que los municipios sigan desarrollando las actividades, servicios o prestaciones que venían ejerciendo al abrigo de los artículos 25.1 y 28 LBRL, sin que para ello y previamente resulten necesarios y vinculantes los informes sobre duplicidades y sostenibilidad financiera.
420. El presupuesto de hecho que acoge el artículo 16.7, cuando el municipio quiera impulsar nuevas competencias “respecto de las que a la entrada en vigor de la presente ley viniera ejerciendo en el marco de lo establecido en el apartado 1 de este artículo”, requiere ser reconsiderado. Ese marco estará vigente cuando se apruebe la ley, lo que hace jurídicamente imposible que los municipios puedan haber desarrollado competencias con fundamento en el mismo.
421. El régimen general estaría correctamente articulado, en opinión de la Comisión, si se suprimiera el texto que hemos entrecomillado.
422. El segundo mensaje podría ir incorporado a una disposición transitoria, con la que cabe dar solución a las situaciones jurídicas previas, que podría tener esta u otra redacción parecida:
- “Los municipios podrán continuar desarrollando las actividades, servicios o prestaciones que, no estando encuadradas dentro del ámbito de las competencias propias, ni hayan sido objeto de transferencia o delegación, vinieren ejerciendo a la entrada en vigor de esta Ley.”
423. De esa forma se solventarían los problemas que suscita la necesidad de adecuar convenientemente la realidad municipal a las consecuencias que se derivan del nuevo régimen legal.

D) Gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana:

424. Como hemos advertido anteriormente, en esta materia cobra un protagonismo especial la LTGB. Esta ley pretende incrementar y reforzar la transparencia en la



actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Desde el punto de vista subjetivo, su ámbito de aplicación desborda el ámbito de las administraciones públicas y sus entes instrumentales o dependientes, llegando incluso a establecer obligaciones a partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, así como a entidades privadas receptoras de subvenciones.

425. En el DCJA 120/2014 recordamos que, en el ámbito de la transparencia y la buena administración, existen normas en la Unión Europea que han ido abriendo camino al derecho interno. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una buena administración (artículos 41) y el de acceder a los documentos de las instituciones (artículo 42). El acceso a la información en poder de las instituciones y agencias comunitarias se regula de manera específica en el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (actualmente en proceso de reforma).
426. Resulta igualmente reseñable el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, aprobado en 2009. Este convenio establece las normas mínimas inspiradas en las experiencias y prácticas de los Estados miembros del Consejo de Europa, positivando los principios enunciados en la Recomendación Rec (2002)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos.
427. Una parte de la doctrina considera, incluso, que el derecho a la transparencia forma parte de una tercera generación de derechos del hombre que englobaría el derecho a saber, el derecho a controlar, que sólo puede ejercerse si se conoce la actuación de los poderes públicos, y el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública. En nuestro derecho no alcanza esa dimensión, pero no cabe duda que va adquiriendo cada vez un mayor protagonismo.
428. También en el ámbito de la Unión Europea encontramos una formulación jurisprudencial de este principio. El Tribunal de Primera Instancia, en asuntos T-309/97 de 14 de octubre de 1999 y T-211/00, de 7 de febrero de 2002, ha señalado que el principio de transparencia tiene por objeto asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales.
429. Desde un punto de vista más específico, pero también en el desarrollo legal establecido en el marco del artículo 149.1.18 CE, deben tenerse en cuenta las



obligaciones que se establecen en materia de publicidad activa, tanto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (LCSP), como en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LS). En el primer caso, además de la clásica publicidad en los diversos boletines oficiales, cabe destacar la obligación para los entes sujetos a la ley de crear un perfil del contratante donde deben ser publicados diversos datos relacionados con los contratos. En el segundo caso, el artículo 18 de la ley se refiere de modo determinado a la publicidad de las subvenciones concedidas.

430. Por lo que se refiere a la participación, si tomamos en cuenta la diferenciación establecida por la STC 103/2013, diremos que el anteproyecto se centra en la participación funcional, en los cauces y procedimientos adecuados para que se produzca la participación de los ciudadanos, mientras que, aun pudiendo hacerlo, el legislador autonómico ha optado por no imponer una participación orgánica configurando unos órganos complementarios a través de los que articular la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones.
431. A las modalidades previstas por la legislación básica de régimen local, artículos 70 bis y 71 LBRL, el derecho a la iniciativa popular y las consultas populares, el anteproyecto suma los procesos de deliberación participativa, la participación ciudadana en la identificación de compromisos de gastos en los presupuestos municipales, las consultas sectoriales o de ámbito territorial limitado y las consultas abiertas sobre políticas públicas o decisiones públicas de especial relevancia.
432. Todos ellos responden a la voluntad de proporcionar a la Administración elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas y revestirlas además de legitimidad democrática.
433. En este caso, la competencia del artículo 10.2 EAPV se ejerce en consonancia con el 9.2.e) EAPV, en cuanto impone el deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.
434. Cada vez más, los mecanismos de la democracia representativa se revelan insuficientes para justificar determinadas actuaciones de los poderes públicos, por lo que desde los poderes públicos se busca la implicación de los ciudadanos en el gobierno y en la adopción de decisiones públicas. Ello es especialmente necesario en las administraciones locales por su proximidad con la ciudadanía, teniendo en cuenta además las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación.



435. La exposición de motivos del anteproyecto es muy elocuente sobre los objetivos que inspiran la regulación:

“intenta también responder a la imperiosa necesidad de fortalecer los instrumentos de acceso a la información y la participación ciudadana en el diseño, decisión e implantación de las políticas públicas locales, con el ánimo de hacer frente a algunas debilidades intrínsecas de la democracia representativa tradicional y a los nuevos retos derivados de la exigencia de un mayor control del poder y una más clara rendición de cuentas. Se ha tenido muy presente que estos retos se vinculan a las crecientes exigencias de buen gobierno, ética y transparencia en la acción pública local y de las propias estructuras municipales, los cuales, como demuestra la experiencia del día a día, convierten, a los municipios que asumen en su vida cotidiana estos valores, en instituciones más competitivas y favorecedoras del desarrollo económico y social sostenible.”

436. Esta valoración general positiva no nos releva de realizar, empero, una serie de consideraciones sobre el contenido del anteproyecto.
437. En tanto que la regulación en materia de transparencia queda completada con la disposición transitoria tercera, —que viene a modular la aplicabilidad del título VI, en algunos entes municipales (los concejos) y establece una *vacatio legis* diferente a la establecida en la legislación básica estatal para las nuevas obligaciones recogidas en esta ley—, hubiera sido muy conveniente que quedaran nítidamente perfiladas qué obligaciones de transparencia reiteran las previstas en la normativa básica y cuales son novedosas.
438. Esa forma de regular complica sobremanera la tarea de los operadores jurídicos, ya que cada uno de los municipios puede interpretar de forma diferente cuáles serán aplicables en el plazo de dos años de la disposición final novena de la LTBG y cuáles cuentan con el período que concede la ley.
439. Esa distinción podría hacerse cuando se expresan las obligaciones mínimas de transparencia en los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 55, o bien especificarse en la disposición transitoria tercera.
440. Como cuestiones más puntuales, se reseñan las siguientes.
441. Con arreglo a una correcta hermenéutica, atendido su contexto y finalidad, el artículo 8.1.a) LTBG faculta a las administraciones para que, de forma excepcional, frente a la regla general que rige para los demás contratos que deben publicarse cuando se



adjudiquen o se modifiquen, los contratos menores se publiquen trimestralmente. Hay que recordar que los contratos menores están exentos de la publicación en el perfil del contratante del órgano de contratación, a tenor del artículo 154.1 del Texto refundido de la Ley de contratos del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre,

442. Frente a la dicción del artículo 8.1.b) LTBG, que únicamente habilita a la entidad local, como hemos visto, a optar en el caso de los contratos menores por el régimen general o el específico que les resulta aplicable, el artículo 53.b) del anteproyecto prevé que “los contratos menores se publicarán semestralmente de forma agregada y quedará constancia de los mismos durante al menos 12 meses desde su publicación.”
443. El órgano promotor de la iniciativa ha entendido que de esa forma se refuerzan las obligaciones de transparencia, lo que no es correcto. Distinto sería que, además de publicarse trimestralmente, se publicaran semestralmente de forma “agregada” – siendo preciso también acotar el sentido que deba darse a tal concepto-.
444. En materia de derecho de acceso a la información pública, los párrafos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58 establecen una serie de principios relativos a la forma en la que deben interpretarse las limitaciones previstas en la LTBG.
445. Son criterios que no contradicen el régimen de la LTBG y aparentemente resultan inocuos, si bien no podemos afirmarlo con seguridad porque se enuncian sin distinguir los distintos supuestos que regula la LTBG y con formulaciones propias desconectadas de aquellas.
446. El artículo 14 LTBG establece los límites del derecho al acceso cuando la información suponga un perjuicio para una serie de actividades o funciones, el artículo 15 cuando afecte a la protección de datos personales y el artículo 18 lista una serie de causas de inadmisión, que responden a distintas razones.
447. La reproducción parcial y no fidedigna de la normativa básica no resulta aconsejable y en este caso puede distorsionar el tratamiento común que se atribuye a los interesados en tan importante materia. Es de ver, además, que la traslación del régimen unitario de la LTBG se va a producir en dos normas, la Ley de la Administración pública vasca y la Ley Municipal de Euskadi, que no son coincidentes.
448. Es cierto que a través de la labor de depuración que realice el Consejo o la Autoridad Independiente de transparencia se conseguirá cohesionar los tres textos legales, pero el legislador autonómico debería evitar introducir mayor complejidad a una cuestión que resulta ya de por sí suficientemente compleja, fundamentalmente cómo hacer



compatibles un derecho fundamental, el derecho a la protección de datos, y una exigencia ineludible de transparencia en una democracia avanzada.

449. Convendría suprimir el mensaje del artículo 59.3 del anteproyecto porque el legislador autonómico, cuando decida en ley la composición del consejo o la autoridad independiente de transparencia, no estará vinculado por lo que esta ley haya dicho. Estando de otra parte tramitándose el anteproyecto de Ley de la Administración pública vasca, que regula la composición de la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena, debería ser en su seno donde se contemple este reconocimiento.
450. Con respecto al consejo o autoridad independiente, la disposición transitoria cuarta aboga por dar una solución temporal que resuelva el problema que pudiera suscitarse de no estar constituido a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.
451. Lo cierto es que, tratándose de un órgano que resolverá las reclamaciones contra las resoluciones dictadas por la Administración de las Comunidad Autónoma y su sector público y por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial (disposición adicional cuarta.¹ LTBG), resultaría sorprendente que, en tanto se cree, las reclamaciones de la Administración General se canalicen a través del estatal Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ya que nada se ha dispuesto sobre tal particular en el ínterin, mientras que las reclamaciones locales se residencien en un órgano cuya composición y funciones vendrán determinados por una “resolución u Orden” del departamento competente en función de la materia.
452. En todo caso, tendría que ser la propia ley la que diseñara los elementos relevantes del órgano que permitieran caracterizarlo como independiente, ya que va a incidir en la actividad de los municipios y a fiscalizar el cumplimiento del derecho de acceso, sin que sea suficiente una habilitación tan abierta a un órgano que únicamente ostenta una potestad reglamentaria derivada y fundamentalmente doméstica.
453. En lo que se refiere al capítulo relativo a la participación ciudadana, el artículo 67 del anteproyecto distingue una “iniciativa de elaboración de acuerdos, ordenanzas y reglamentos locales, así como (para) presentar textos articulados de proyectos de ordenanzas y reglamentos, salvo en los ámbitos restringidos en la normativa aplicable”, que se atribuye a la ciudadanía y a “las entidades y asociaciones, así como las plataformas y redes”, que estaría normada por los tres primeros apartados del artículo, y una genuina iniciativa popular, tal como puede interpretarse de la locución “asimismo”, que introduce la regulación de su apartado 4 .
454. Su referente básico lo constituye el artículo 70 bis LBRL, que fue introducido por la reforma de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, donde se venían a reconocer, tal y como su exposición de motivos



declaraba, unos “estándares mínimos que constituyen los mecanismos necesarios” para la potenciación de la participación ciudadana, en la línea avanzada de promoción de la participación que está adquiriendo cuerpo en todo el continente, impulsada por el Consejo de Europa, y de la que es una importante manifestación la Recomendación de su Comité de Ministros Rec (2001) 19, que ha servido de fuente de inspiración para esta reforma.

455. El legislador básico atribuye el derecho a la iniciativa popular a “los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”. Ahora bien, no puede ejercerse individualmente, por lo que pone una barrera para que tales iniciativas puedan tramitarse, en función de un porcentaje de vecinos del municipio. Una vez obtenidas las firmas necesarias, y admitida la iniciativa, sobre la tramitación se dispone que “deberán ser sometidas a debate y votación del Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del Interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento”.
456. Por último, añade que “lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica”.
457. Esta Comisión entiende que la comunidad autónoma tiene un margen para completar las previsiones de la LBRL e introducir modulaciones al régimen básico, y así no ve obstáculos a que se modifique el porcentaje de vecinos que pueden ejercer la iniciativa popular, siempre que se incrementen o amplíen los derechos de participación, como ocurre en el artículo 67.4.
458. Ahora bien, sugeriría una reflexión sobre lo dispuesto en los apartados 1 a 3 del artículo 67, tanto por la incidencia que tienen sobre la iniciativa popular, que no debe confundirse con el derecho de petición regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, como por sus consecuencias para el funcionamiento del ayuntamiento.
459. Es de ver que, sin la denominación de iniciativa popular, se viene a materializar un cauce que responde sustancialmente a los rasgos característicos de la misma, pero sin que la ciudadanía deba superar ninguna barrera mínima, y con nuevos actores (entidades, asociaciones, plataformas y redes) a los que la ley les reconoce también el derecho a una tramitación que se asimila, con ligeras variaciones, a la que debe seguirse con las iniciativas populares.



460. Para el funcionamiento del ayuntamiento podría suponer una carga excesiva que todas las iniciativas, sin excepción, tengan que ser valoradas por la Junta de Gobierno Local o por el alcalde o alcaldesa, y debatidas en el Pleno, con informe de legalidad.
461. En lo que se refiere a las consultas populares, la sección cuarta del capítulo IV del título VI disciplina: (i) las consultas populares en el artículo 69, mediante las que se consulta a todos los vecinos del municipio, en una fecha determinada; (ii) las consultas sectoriales o territoriales que, conforme al artículo 70, se circunscriben a una parte de la ciudadanía, y; (iii) las consultas ciudadanas abiertas, que el artículo 71 proyecta hasta un máximo de quince días consecutivos o alternos según acuerdo plenario motivado.
462. El artículo 70 bis LBRL prevé, por un lado, que los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local y, por otro, que habrán de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos. Según la STC 143/2013, tales deberes no solo “son plenamente acordes con los principios y valores constitucionales (entre otros, artículos 1.1, 9.2 y 23.1 CE), sino que además dejan a los entes locales una amplísima libertad para escoger la forma, los medios y el ritmo más adecuados. A su propio juicio y de acuerdo con sus propias características, para cumplir en cada momento con esos deberes”.
463. Aunque no contempla que las comunidades autónomas puedan complementar tales procedimientos y órganos, es obvio que no puede impedir que las leyes autonómicas desarrollen sus previsiones en ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de régimen local.
464. Dentro de tales procedimientos el artículo 71 LBRL señala también que: “De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local.”
465. La potenciación de nuevos mecanismos de participación debe verse de forma positiva y, aunque responden a una categoría genérica de consulta popular, no tienen la misma significación cuando se despliegan como consultas populares *estricto sensu*, rodeadas de las formalidades que exige la LBRL, el acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno del Estado, que cuando se trata de consultas sectoriales, territoriales o abiertas.



466. En cuanto a la regulación de las consultas populares creemos que es factible rebajar el porcentaje de vecinos que deben suscribir la iniciativa, lo que resulta coherente con la rebaja prevista para la iniciativa popular, cuando la iniciativa popular puede llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, y así lo manifestamos en el DCJA 64/2008 (párrafo 206), así como abrir, “en función de la materia objeto de consulta”, la participación a las personas extranjeras residentes y las personas menores de edad que tengan al menos 16 años cumplidos en el momento de inicio de la votación.
467. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que, según el artículo 69.3, el acuerdo plenario debe contener “el texto íntegro de la disposición objeto de la consulta”, por lo que el anteproyecto parece decantarse por consultas en las que se somete a la consideración de la ciudadanía un texto articulado, excluyendo que pueda serlo cualquier asunto, por ejemplo, sobre una política o decisión pública (que son el campo en el que se desenvolverán las consultas abiertas del artículo 71).
468. Llama la atención asimismo que el mensaje del artículo 70.7 no figure también en las otras dos consultas y que en las consultas ciudadanas abiertas no se contemple la participación de las personas extranjeras (artículo 71.4) cuando pueden tomar parte en las otras dos, “en función de la materia objeto de la misma”.
469. Finalmente, en lo que se refiere a las entidades de participación ciudadana, el anteproyecto viene a otorgar a las asociaciones vecinales un reconocimiento a efectos de interlocución con la entidad local correspondiente y un papel activo en los procesos de deliberación participativa.
470. Como única observación diremos que, mientras el artículo 72.1 prevé que puedan tener como fin “la defensa de intereses ya sean de carácter general o sectorial”, el Registro de entidades se organiza, a tenor del artículo 73.3, “por áreas temáticas o sectoriales”, a las que se adscribirán en función de su ámbito o ámbitos de intervención preferente, lo que podría ser un obstáculo para que tuvieran ese carácter generalista.

E) El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi:

471. El artículo 75 del anteproyecto crea el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales como estructura institucional que tiene como función hacer efectivas las relaciones de cooperación institucional de los municipios con las instituciones autonómicas y forales para garantizar el reconocimiento y ponderación de los intereses municipales en los procesos de diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas que puedan afectar al ámbito local de gobierno.



472. El artículo 76 del anteproyecto señala que es la estructura institucional de representación y participación de los municipios en las instituciones de la Comunidad Autónoma que tiene por función garantizar el pleno respeto de la autonomía local por tales instituciones.
473. En la medida en que el consejo se compone de un número igual de vocales en representación del Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los municipios, se puede hacer extensiva la consideración que realizamos en el DCJA 46/2008, relativa a la falta de equiparación con que se reviste en él a la representación de los municipios, que se ve obligada a compartir una paridad separada con cada una de las otras dos representaciones presentes -de la Administración de la CAE y de los territorios históricos-, dando lugar a un peso específico ponderado de una tercera parte en la composición integral del órgano,.
474. Si bien, en este caso, se puede ver compensada o equilibrada con el hecho de que la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi esté constituida únicamente por representantes de los municipios vascos.
475. La composición interadministrativa del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, conforme al artículo 22.2 LRJPAC, permite que se dote de sus propias normas de funcionamiento interno, en el que se desarrollaran las previsiones recogidas en esta ley. El anteproyecto también habilita al reglamento del consejo para que modifique el número de vocales, “manteniendo siempre la paridad institucional”.
476. Como dijimos en el DCJA 193/2011, la decisión sobre el número de los integrantes del órgano, así como sobre el plazo de duración de su mandato (ya que se atribuye a la asociación de municipios con mayor implantación y está puede verse alterada en el futuro por la regla de la disposición adicional tercera. 4) no puede quedar al albur del propio consejo, ya que se trata de cuestiones fundamentales afectantes a su régimen jurídico.
477. Es de ver que una reducción del número o una ampliación podría afectar al delicado equilibrio de decisiones que impone el anteproyecto para la adopción de los acuerdos, para los que basta la mayoría simple, pero para su validez deberán formar parte de tal mayoría alguno de los vocales de cada nivel de Gobierno. Siendo tres las diputaciones podrá reducirse a tres los vocales de cada nivel institucional, y ampliarse como mínimo a nueve. En el primer caso, será más difícil tejer acuerdos mientras que será mucho más fácil alcanzarlos en el segundo.
478. Por lo que respecta a las funciones del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, también manifestamos en el citado dictamen objeciones a la prevista en el artículo



78.1.f) -“Manifestar su posición respecto al planteamiento de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional en aquellos casos en que se pueda ver afectada la autonomía local”- por razones que debemos reiterar.

“Parece lógico pensar que dicha manifestación, para que tenga algún tipo de utilidad, debe producirse con anterioridad a la interposición del recurso o antes de trabar el correspondiente conflicto.

Antes que nada conviene decir que en lo que se refiere al conflicto en defensa de la autonomía local –que no es estrictamente un conflicto de competencias- el legislador autonómico no puede incluir ningún requisito de procedibilidad al dispuesto por el artículo 75 ter LOTC. Dicho precepto exige que, antes de la formalización del conflicto en defensa de autonomía local, se solicite dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma.

Estima la Comisión que, en principio, cabría establecer por Ley un trámite legal preceptivo que condicionara la actividad del órgano autonómico legitimado para interponer un recurso de inconstitucionalidad –Parlamento y Gobierno Vasco- o un conflicto de competencia –Gobierno Vasco-, al margen de las consecuencias de su incumplimiento –el Tribunal Constitucional ha manifestado de forma constante que se rige en exclusiva por su propia Ley Orgánica-.

Pero así como podría tener sentido para el caso del recurso de inconstitucionalidad, porque los municipios no pueden recurrir leyes –salvo que acudan al conflicto en defensa de la autonomía local-, no vemos que lo tenga en el caso de los conflictos, ya que su objeto son disposiciones, resoluciones o actos, que pueden ser combatidos por los municipios afectados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, invocando una infracción de la autonomía local.

Ahora bien, el establecimiento de un trámite de esa naturaleza exige ser sopesado adecuadamente, valorando las ventajas e inconvenientes de complicar el acceso al Tribunal Constitucional, y en todo caso requiere que la ley defina la forma en la que debe cumplimentarse y su plazo.



Otra cosa distinta sería que dicha función se recondujera a una menos comprometida como la de instar al Consejo de Gobierno la interposición de un recurso de inconstitucionalidad cuando considere que una ley estatal vulnera la autonomía local. Una suerte de precedente se encuentra en la función otorgada al Consejo Municipal de Euskadi por el artículo 2.1 c) del Decreto 326/1994”.

479. Pero además de tal función, existen otras dos que figuran relacionadas en el artículo 78.1.g) y que merecen un comentario.

480. Ambas están conectadas con sendas competencias de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, la primera figura en el artículo 80.1.c) que dice así:

“Realizar estudios y propuestas sobre la determinación de los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las entidades locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las citadas entidades y de su sector público, así como del personal funcionario con habilitación de carácter nacional. Tales estudios y propuestas serán elevados al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, para que sean dictaminadas y, en su caso, aprobados por dicho órgano. Asimismo, dichas propuestas se remitirán a los órganos territoriales que cada Territorio Histórico habilite para hacer efectiva la participación de los municipios, o en su caso a las diputaciones forales, con objeto de que puedan realizar las recomendaciones previstas en el artículo 89 de la presente Ley.”

481. Dejando a un lado el párrafo *in fine* -aquél que comienza por “Asimismo”-, que debe suprimirse porque es erróneo -esa remisión tiene sentido en el artículo 80.1.d) y así figura en el mismo-, lo importante es que tales estudios y propuestas se elevan al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, y que éste podrá aprobarlas. Pues bien, si tales acuerdos fueran vinculantes para los órganos forales, podría cuestionarse si no se está interfiriendo en la atribución que a éstos reconoce la disposición adicional segunda.¹¹ LBRL. Pero en tanto que en ningún caso se dice que lo sean y el artículo 31.1 del anteproyecto, con respecto a las retribuciones y asistencias de los miembros de las entidades locales, utiliza el potestativo y no el prescriptivo -“pudiendo adecuarse a las escalas que, en función de la población, acuerde el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales para cada ejercicio presupuestarios”-, la conclusión es que tales acuerdos se moverán en términos de recomendación y, por ende, podrán o no ser seguidos por los órganos forales, sin que se encuentren constreñidos a cumplirlos.



482. Es obvio que se trata de cuestiones de importancia y no es irrazonable que las analice dicho órgano, en el que además están presentes las diputaciones.
483. Lo mismo sucede con la prevista en el artículo 80.1.d):
- “Realizar estudios y propuestas relativas a los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios públicos locales. Tales estudios y propuestas serán elevados al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales para su conocimiento. Asimismo, dichas propuestas se remitirán a los órganos territoriales que cada Territorio Histórico habilite para hacer efectiva la participación de los municipios, o en su caso a las diputaciones forales, con objeto de que puedan realizar las recomendaciones previstas en el artículo 89 de la presente Ley. “
484. Con la particularidad que en este supuesto solo tendrá conocimiento de tales estudios y propuestas, siendo la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi la que los remitirá a las diputaciones forales, para que los consejos territoriales forales formulen sus recomendaciones, según el artículo 89.1. También aquí se preserva plenamente la competencia que sobre los criterios de cálculo para determinar el coste efectivo de los servicios locales que prestan las entidades locales de su respectivo territorio, reconoce a las diputaciones forales la disposición adicional segunda.6 LBRL.
485. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi actúa como “órgano de alerta temprana” y tiene “como objeto fundamental salvaguardar la autonomía municipal en aquellos procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten exclusivamente a las competencias propias reconocidas a los municipios por la presente Ley, o por el resto de la normativa vigente” (artículo 79.1).
486. Cuando actúa como órgano de alerta temprana examinará los anteproyectos o proyectos de disposición, con la finalidad de analizar su adecuación a la autonomía local y determinar, en su caso, las modificaciones que procedan.
487. Este sistema de alerta temprana también venía establecido en el anteproyecto de 2011 y en el DCJA 193/2011 recordábamos que el contenido en los artículos 5 y ss. del “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, permite a los Parlamentos nacionales formular objeciones a los proyectos de actos legislativos (desde la perspectiva de los principios anunciados), y aunque tales informes carecen de valor obstativo, son útiles para poner en el debate político si la actuación de la Unión europea se encuentra justificada.



488. Con una finalidad parecida, el mecanismo de alerta del anteproyecto permite que la Comisión de Gobierno Locales de Euskadi, compuesta exclusivamente por representantes municipales, tenga la ocasión de realizar un informe en el que propongan “modificaciones” al texto remitido –artículo 81.2-, y sobre la base de ese documento, el departamento que lidere la iniciativa podrá aceptarlas o rechazarlas y en el caso de que las rechace se convocará una Comisión bilateral entre la Administración promotora y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, en el que nuevamente se debatirán pudiéndose llegar o no a un acuerdo. De no existir un acuerdo deberá elaborarse un informe motivado de las razones del rechazo, valorando expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local. Por último, en el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como proyecto de ley o de decreto legislativo, deberá remitirse al Parlamento, junto con el texto, un informe justificativo de las razones del rechazo y las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobierno Locales de Euskadi.
489. Como dijimos en el DCJA 193/2011, aunque el mecanismo puede ralentizar el procedimiento de elaboración de disposiciones generales y para que pueda cumplir su cometido la Comisión tendrá que dotarse de medios materiales y personales acordes con la tarea encomendada –pues ha de ejercer un suero de control preventivo desde la perspectiva local-, el fortalecimiento de la autonomía local y la evitación de posteriores conflictos constituyen finalidades relevantes que justifican la existencia del órgano y del trámite.
490. No obstante, consideramos necesario formular algunas observaciones sobre la regulación de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en cuanto a sus funciones.
491. En primer lugar, y como órgano de alerta temprana, cuando delimita los procesos normativos en los que debe ser consultado, el artículo 79.1 señala que serán aquellos que afecten “exclusivamente” a las competencias propias, mientras que tal adverbio se omite en el artículo 80.1. Es importante depurar los términos en los que se configuran las funciones de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi a fin de evitar conflictos interpretativos una vez haya iniciado su andadura.
492. A esa misión principal se suman otra serie de funciones que lista el artículo 80.1, siendo la que plasma su letra b) -“participar en la elaboración de anteproyectos de Leyes y de Decretos legislativos en los términos establecidos en el artículo 82 y elevar propuestas de impulso normativo que, en el ámbito de competencias de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, afecten a competencias propias de los municipios, siempre en los términos establecidos en la propia normativa reguladora de las competencias municipales”- desarrollada por el artículo 82.



493. De forma coherente, tanto el título como el párrafo 1 del artículo 82 aluden a la participación en la elaboración de anteproyectos de ley y de decretos legislativos, sin embargo, el propio párrafo 1 alude más adelante a que no procede su emisión “en aquellas disposiciones de carácter general que tengan establecido en normas con rango de ley un procedimiento de elaboración específico”, y el párrafo 3 menciona al “anteproyecto o proyecto de disposición normativa”, dos conceptos que engloban también a los proyectos de reglamentos.
494. No resulta fácil llegar a determinar cuándo la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi actúa como órgano de alerta temprana y cuándo como órgano que debe ser consultado en el procedimiento de elaboración de leyes y decretos legislativos. Podría pensarse que como órgano de alerta temprana su labor se limita a velar por la autonomía local, mientras que su intervención será más amplia en el procedimiento de elaboración.
495. También puede tener alguna significación que, al delimitar el campo de intervención de la Comisión de Gobierno Locales de Euskadi, se utilice la expresión que afecten “exclusivamente” a las competencias propias en el artículo 79.1, mientras que se emplea el adverbio “específicamente” en el artículo 81.1.
496. En cualquier caso, si se dan dos intervenciones a través de dos vías diferentes, puede suceder que el mismo anteproyecto de ley o de decreto legislativo quede sometido a un doble procedimiento y al correspondiente informe, lo cual complicará sobremedida su tramitación. En el caso de la alerta temprana hay un plazo para la emisión del informe, pero no hay un plazo aplicable para el acuerdo de la Comisión Bilateral. En el caso de la participación ordinaria, ni tan siquiera se dispone un plazo para el informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
497. Por lo que se refiere a las funciones de las letras c) y d) del artículo 80.1 nada tenemos que añadir a lo que ya hemos señalado al analizarlas en el marco del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, siquiera reiterar el alcance restringido de la intervención que se limita a la realización de estudios y propuestas, dejando incólumes las competencias forales.
498. De igual forma no vemos objeciones a que con arreglo al artículo 80.1.e) realice estudios y propuestas “relativas a las reglas necesarias para la formulación de los planes económico-financieros establecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria y demás normativa aplicable”. Otra cosa distinta son las competencias que en ese ámbito el artículo 105 del anteproyecto atribuye al Consejo Vasco de Finanzas, lo que reclama un análisis más detenido que abordaremos cuando analicemos la financiación municipal.



499. Por último, el artículo 80.1.f) culmina el elenco con la función consistente en “emitir informe preceptivo en relación con lo dispuesto en los párrafos quinto y sexto del artículo 18 de esta Ley”.
500. Antes que nada se hace preciso puntualizar que dicho informe se contempla en el artículo 18.6 y que debe emitirse “cuando se trata de (la) atribución de competencias mediante ley del parlamento vasco”. El artículo 18.5 impone tanto a las leyes autonómicas como a las normas forales que no se produzcan duplicidades, pero en el caso de las segundas no hay intervención de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
501. En cuanto al informe propiamente dicho entendemos que no es vinculante pese a los términos del artículo 18.6 “para cumplir de forma efectiva lo previsto en el punto anterior”. Puede que sea razonable que los municipios sean oídos, pero obviamente será el Parlamento el que decidirá si existen tales duplicidades o no, y, en su caso, como corregirlas, al aprobar la ley.
502. De todas formas, llama la atención que el informe de duplicidades lo emita la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando se trata de la atribución de competencias en ley, cuestión que tiene una enorme relevancia, mientras que en el caso de las “otras competencias”, que tienen una relevancia menor, deba emitirlo la Administración titular de la competencia relativa a la materia que sea objeto de la nueva prestación que pretenda llevar a cabo el municipio, siendo en tal caso además el informe vinculante (artículo 16.8).
503. Parece más lógico que se ocupe de evitar las duplicidades el nivel de gobierno que ostenta una autonomía política indudablemente superior al municipio, no en vano puede determinar su régimen jurídico, sin perjuicio de que la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, cuando informe los anteproyectos de ley, pueda realizar las observaciones que considere precisas acerca de la posible existencia de duplicidades, sin que se deba acumular un nuevo informe a los ya previstos en los artículos 81 (alerta temprana) y 82 (procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley).

F) Gestión de servicios locales: servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes:

504. En materia de gestión de servicios públicos estudiaremos en primer lugar la cuestión más problemática, la gestión de servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes, para analizar a continuación otros aspectos que merecen nuestra atención.



505. El párrafo 1 del artículo 26 LBRL (en su nueva redacción dada por la LRSAL) establece los servicios que, de forma obligatoria, deben prestar los municipios, por tramos de población, distinguiendo si se trata de todos los municipios, de municipios con población superior a 5.000 habitantes, a 20.000 habitantes o 50.000 habitantes.
506. Por su parte el apartado 2 dispone que, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, las diputaciones provinciales o entidades equivalentes pasen a coordinar la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio, tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. De acuerdo con el artículo 26.1 LBRL, se trata de servicios de prestación obligatoria en todos los municipios con población inferior a 20.000 habitantes –salvo el tratamiento de residuos, sólo exigible a los municipios con más de 5.000 habitantes-, y además, se encuentran incluidos dentro de las competencias municipales propias establecidas en el artículo 25.2 LBRL.
507. La citada coordinación se concreta en el hecho de que las diputaciones deberán proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación del servicio, que podrá consistir en la prestación directa por parte de la diputación (con repercusión a los municipios del coste efectivo en función del uso que realicen) o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otros. Se prevé, finalmente, que cuando el municipio justifique, ante la diputación, que puede prestar estos servicios a un coste efectivo más bajo y la diputación lo considere acreditado, el propio municipio podrá asumir la prestación y coordinación del servicio.
508. Se puede decir que el artículo 26.2 LBRL abre las tres posibilidades de gestión: la prestación directa por la Diputación provincial, fórmulas de gestión compartida y la prestación directa por el municipio.
509. Inicialmente, al requerirse la conformidad de los municipios, parece que queda a salvo la autonomía municipal, teniendo en cuenta que la doctrina constitucional ha considerado que la prestación de servicios mínimos obligatorios forma parte del núcleo esencial de la autonomía local.
510. Sin embargo, esa capacidad de decisión se circunscribe a las dos primeras opciones y no alcanza a la tercera, porque para que sea acogida el municipio ha de justificar ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación.



511. La disposición adicional primera LRSAL señala que, sin perjuicio de sus facultades de coordinación y tutela, corresponderá a las diputaciones forales “decidir” sobre la forma de prestación de servicios a que se refiere el artículo 26.2 LBRL previa conformidad de los municipios afectados.
512. Ya hemos dicho que su redacción es distinta a la del artículo 26.2 LBRL. A diferencia de las diputaciones provinciales, que han de proponer la prestación directa de la diputación o la gestión compartida, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administración Pública, en el caso de las diputaciones forales han de decidir con la previa conformidad de los municipios, sin que quede excluida la opción de la prestación directa por el municipio, con independencia de su coste efectivo.
513. La decisión de la diputación foral queda supeditada, en todo caso, a la aquiescencia municipal, sin que el coste efectivo resulte determinante, evitándose el resultado que exponía el Consejo de Estado, “el distinto ámbito de actuación territorial de las Diputaciones Provinciales y los ayuntamientos condicionará casi indefectiblemente el coste efectivo de los servicios, ya que, por razones en principio ajenas a la voluntad de los municipios afectados como son las propias de las economías de escala, dicho coste será menor si se hacen cargo de ellos las Diputaciones y mayor si los prestan los ayuntamientos respectivos, con la consiguiente traslación de competencias desde los municipios a las provincias” (expediente 338/2014).
514. El anteproyecto elude, de un lado, concretar qué servicios tienen la consideración de servicios mínimos obligatorios, que en las materias que disciplina el artículo 26.1 LBRL dependen de los tramos de población que dicho precepto establece, mientras que en las materias que afecten a competencias sectoriales autonómicas será preciso acudir a la norma correspondiente y comprobar si también establece diferencias por tramos de población. Tal opción es posible, ya que el artículo 26.1 LBRL es básico y encierra el mínimo común normativo, y las obligaciones impuestas por las normas sectoriales seguirán siendo aplicables, siempre y cuando al anteproyecto no diga lo contrario.
515. En segundo lugar, se centra en exclusiva en la gestión de servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes, lo cual tiene una fácil explicación, pretende evitar el vaciamiento competencial municipal que se produciría de aplicarse el régimen del coste efectivo establecido por el artículo 26.2 LBRL y, en todo caso, es necesaria su acomodación a la singularidad foral que reconoce la disposición adicional 1ª LRSAL, siquiera en lo que se refiere al procedimiento y a los órganos afectados.
516. En el caso del País Vasco, en Álava sólo Vitoria-Gasteiz supera los 20.000 habitantes, en Gipuzkoa, además de San-Sebastián, se incluyen en esa lista las localidades de Eibar,



Irun, Arrasate y Errenteria, y en Bizkaia a la ciudad de Bilbao se suman las localidades de Barakaldo, Basauri, Durango, Erandio, Galdakao, Getxo, Portugalete, Santurtzi y Sestao, es decir 16 municipios de los 251 que componen la Comunidad Autónoma. Es fácil concluir que la potencial afectación del artículo 26.2 LBRL es muy acusada, pues llega a incidir sobre el 93,62% de los municipios vascos.

517. Lo primero que sorprende del artículo 88 es que la coordinación que se atribuye a las diputaciones forales se sigue desplegando por la vía de la propuesta cuando la disposición adicional 1º LRSAL les atribuye la competencia para decidir. Decisión que requiere la conformidad de los municipios, sin la que no podrán adoptar la fórmula de gestión, pero decisión al fin y al cabo.
518. En segundo lugar, se separa de la regulación estatal con un doble efecto: expande el ámbito de la facultad de coordinación (allí de las diputaciones provinciales, aquí de las diputaciones forales) y, de otro, restringe la capacidad de coordinación que se les atribuye.
519. Lo expande porque no la restringe a los servicios mínimos obligatorios del artículo 26.2 LBRL, ya que serán todos los obligatoriamente establecidos en la legislación básica de régimen local “así como los que, en su caso, se deriven de la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma”.
520. Y al mismo tiempo restringe la capacidad de coordinación porque, si bien pueden hacer las “propuestas” de gestión que estimen oportunas, habrán de obtener el acuerdo de los municipios, siendo prioritarias las fórmulas de gestión compartida, al punto de que la propuesta de gestión integrada deberá ser motivada con expresión de “las ventajas que supone frente a las modalidades de gestión compartida”.
521. En todo caso, “en el supuesto de negativa a la propuesta formulada, la gestión del servicio será ejercida por el propio municipio en los términos previstos en esta Ley y en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.
522. A juicio de la Comisión, si bien podría ser cuestionable el primer efecto, que provoca una mayor limitación a la capacidad de decisión municipal, lo cierto es que este queda completamente mitigado con el segundo, en tanto que se cumple lo esencial, que la gestión deba llevarse a cabo con la conformidad de los municipios afectados, preservándose su autonomía local, que queda así íntegramente a resguardo, tanto en el caso de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26.2 LBRL –lo que es muy discutible que suceda en la legislación estatal- como en el de los derivados de la legislación sectorial.



523. Tal vez se echa en falta que no se enuncie a la gestión por el propio municipio como fórmula prioritaria, por delante de las fórmulas compartidas, aunque así se puede inferir del conjunto de la ley y especialmente del artículo 2.2 del anteproyecto (los servicios públicos locales serán prestados preferentemente por el municipio y si no fuera viable o converjan razones de eficiencia o eficacia, por entidades locales constituidas por los propios municipios).
524. De lo previsto en el artículo 2.2 y 3, artículo 10.3 y artículo 19.2 y 3, se dibuja una escala gradual, una vez descartada la prestación preferente por el municipio: tendrán prioridad las formulas asociativas voluntarias, caso de las mancomunidades y consorcios que decidan crear los municipios. De forma complementaria o subsidiaria, por medio de normas forales de los territorios históricos o, en su caso, por la Comunidad Autónoma de conformidad con lo dispuesto en el título VIII de esta ley, se podrán establecer, asimismo, fórmulas institucionales de intermunicipalidad o, en su defecto, demarcaciones supramunicipales.
525. El artículo 85.1 del anteproyecto contempla las dos formas clásicas de gestión de los servicios locales: la directa y la indirecta. Con respecto a esta última señala que podrá gestionarse indirectamente “por medio de las modalidades contractuales y de colaboración previstas en la legislación vigente y, especialmente, en la legislación de contratos aplicable en cada momento”.
526. Aunque no tenemos ninguna duda de que la suscripción de convenios de colaboración o cooperación (artículo 57 LBRL y artículo 91 del anteproyecto) pueden servir para gestionar servicios de una manera más eficiente, no tenemos tan claro que sean un modo de gestión indirecta.
527. El artículo 85.2.B) LBRL (redactado por el artículo primero. veintiuno LRSAL) restringe tal calificación a “las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre”. Habiendo sido impugnado dicho precepto en su redacción anterior, por eliminar la competencia autonómica, cuyo contenido era prácticamente coincidente, la STC 161/2013 (FJ 11º), sostuvo que forma parte de la legislación básica del Estado en materia de contratos.
528. Mayor calado tiene lo dispuesto en el artículo 86 del anteproyecto sobre los entes instrumentales. La disposición adicional novena LBRL (redactada por el artículo primero. treinta y seis LRSAL) aborda el redimensionamiento del sector público local.
529. La exposición de motivos de la LRSAL anuncia una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local:



“Los antecedentes inmediatos de la reestructuración del sector público local son los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las entidades locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. El primero, más genérico, definido como acuerdo marco con las entidades locales sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, establecía la aprobación por parte de dichas entidades de un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos, administrativos y empresariales, con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público. El segundo, definido como acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo, perseguía disciplinar la actividad de las administraciones públicas sin menoscabo de la calidad de los servicios que prestan. Para ello consideraba como eje principal las medidas de reducción de la dimensión del sector público local, lo que implicaba la necesidad de controlar su actividad y racionalizar su organización.

En ese contexto, se trata de impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento, y, si éste no se produce, se deberá proceder a su disolución. Por último, se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir unidades controladas por otras, que, a su vez, lo estén por las entidades locales. Esta prohibición, motivada por razones de eficiencia y de racionalidad económica, obliga a la disolución de aquellas que ya existan a la entrada en vigor de la presente norma en el plazo previsto”.

530. Como es sabido, el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEP), obliga a la Administración que incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto a formular un plan económico-financiero que permita en el año en curso y en el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto.
531. El propio artículo 21.2 LOEP señala la información que debe contener el plan económico-financiero, mientras que el artículo 23 LOEP se ocupa de la tramitación y seguimiento de los citados planes.
532. Por su parte, el artículo primero treinta LRSAL incluye un nuevo artículo 116 bis LBRL que incorpora nuevas medidas al plan económico-financiero. Si en el artículo 23 LOEP



se trataba de que las medidas fueran idóneas “y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado”, el artículo 11 bis LBRL establece un listado de medidas que el legislador básico considera que lo son, aunque no todas ellas resultarán aplicables, porque lo fundamental es que se cumplan los objetivos sin que en todos los casos resulte imprescindible que se activen.

533. En un plano diferente, la disposición adicional novena LBRL incluye una serie de medidas de redimensionamiento del sector público local que afectan tanto a los propios municipios (apartado 1), como a aquellas entidades adscritas a entidades locales que desarrollan actividades económicas (apartado 2).
534. Con respecto a los municipios dispone que las entidades locales durante la vigencia de su plan económico-financiero no podrán: (i) adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes; y (ii) realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación, con una excepción si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
535. Ciertamente, se trata de una medida rigurosa que no está directamente conectada con el incumplimiento, porque estrictamente no persigue solventarlo, pero no se puede negar que se orienta a facilitar el cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
536. Indudablemente su aplicación general e indiscriminada puede resultar contraproducente porque puede causar el efecto contrario, esto es, agudizar el incumplimiento. Dependerá de las circunstancias concretas del municipio, pero el legislador estatal no ha introducido la necesaria flexibilidad.
537. Además, la prohibición de realizar aportaciones o ampliaciones de capital podría estar lesionando los derechos de los acreedores y posibles accionistas no públicos de la sociedad mercantil, que cuando contrataron con la sociedad o aportaron capital, lo desconocían.
538. Tales cuestiones fueron aducidas en la tramitación de la ley por los grupos políticos presentes en el Congreso, pero, si bien se atemperó algo su redacción inicial, finalmente mantuvo su extraordinario rigor.



539. En línea con el precepto básico, el párrafo 2 del artículo 86 del anteproyecto prevé que en el supuesto de que un municipio tenga aprobado un plan económico-financiero, no podrá crear nuevas entidades instrumentales o integrarse en otras ya creadas durante el plazo de vigencia del citado plan.
540. El párrafo 3 del artículo 86 atenúa la prohibición a aquellos municipios que no superen unos umbrales máximos de desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o de regla de gasto que apruebe para cada ejercicio presupuestario el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.
541. De igual forma el párrafo 4 del artículo 86, permite que los municipios, siempre que no superen tales umbrales máximos de desviación y cumplan los umbrales previstos en la legislación de morosidad para el periodo medio de pago a proveedores, puedan ser autorizados por la diputación foral, en aras a salvaguardar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, para realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de empresas públicas y entidades públicas empresariales participadas por el ayuntamiento, así como aquellas entidades instrumentales que desarrollen actividades económicas dentro del plan de corrección de desequilibrio financiero.
542. Respecto a este párrafo 4 del artículo 86 hay que decir, en primer lugar, que el legislador básico admite excepcionalmente las aportaciones patrimoniales y la suscripción de ampliaciones de capital, sin necesidad de autorización alguna, cuando en el ejercicio presupuestario inmediato anterior hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad. Excepción que tendría que contemplar el anteproyecto.
543. En segundo lugar, la autorización a los municipios que tengan aprobado un plan económico-financiero, fuera de ese caso excepcional, no sólo desborda el régimen al que se encuentran sometidos los municipios, sino que, si las aportaciones patrimoniales o la suscripción de una ampliación de capital tiene por destinataria a una entidad que desarrolla actividades económicas y se encuentra en desequilibrio financiero, también supone un incumplimiento de la regla dispuesta para tales entidades en la disposición adicional novena.² LBRL, ya que tales aportaciones o suscripción se podrá realizar solo si en el ejercicio presupuestario inmediato anterior esa entidad local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.



544. Para tales singularidades, los párrafos 3 y 4 del artículo 86 invocan las facultades derivadas del Concierto Económico y, más precisamente, la regla aplicativa establecida por la disposición final tercera.2 de la LOEP (“en virtud de su régimen foral, la aplicación a la Comunidad Autónoma del País Vasco de lo dispuesto en esta ley, se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la ley del Concierto Económico”).
545. Desde luego el Concierto Económico tiene consecuencias sobre los planes económico-financieros, siendo las diputaciones las responsables de su aprobación y seguimiento - en base a la competencia que ostentan en materia de tutela financiera de las entidades locales-, como así lo reconoce la disposición adicional segunda.6, párrafo 3, LBRL pudiendo concretar “las reglas necesarias para su (la) formulación, de los planes económico-financieros de sus respectivas corporaciones, de conformidad con la normativa que se dicte por el Estado”.
546. Ahora bien, en tanto que esa regulación encierra un tratamiento material diferente de las entidades instrumentales locales de los municipios del País Vasco en el marco de la racionalización organizativa a la que se encuentran sometidos los municipios con plan económico-financiero, tales umbrales solo podrán moderar la rigidez y severidad impuesta por la regla básica, siempre que respeten el núcleo esencial de la prohibición y sean coherentes con los objetivos que justifican las excepciones dispuestas por el legislador estatal, sin que introduzcan una divergencia irrazonable y desproporcionada al fin perseguido.
547. En cuanto a su aprobación por parte del Consejo Vasco de Finanzas, nos remitimos a lo que luego diremos al analizar el artículo 105 del anteproyecto, una vez deslindadas las competencias entre las instituciones comunes y los territorios históricos en materia de financiación de las entidades locales.
548. En relación a las mancomunidades y consorcios, el anteproyecto distingue aquellos que superan o no el ámbito del territorio histórico. Si las mancomunidad o el consorcio lo forman municipios pertenecientes a un mismo territorios histórico, su regulación corresponde al respectivo territorio histórico; si pertenecen a más de un territorio histórico, es la propia ley la que establece su régimen jurídico.
549. Esa opción cuenta con el aval de la Decisión 3/2012, de 29 de abril, de la Comisión Arbitral, fundamento de derecho B) séptimo, pudiéndose extender por la vía del artículo 37.3 f) EAPV la competencia sobre las demarcaciones supramunicipales al régimen jurídico completo de las entidades locales de ámbito supramunicipal.
550. Dicho esto se observa que mientras que el artículo 93 prácticamente se limita a efectuar la correspondiente remisión a la normativa estatal y foral, el artículo 95



contiene previsiones genéricas, como las de los párrafos 2 y 3, que podrían hacerse extensivas a las mancomunidades, sin que inserten únicamente en la regulación de las pertenecientes a más de un territorio histórico (artículo 94.2).

551. El artículo 94.10 dispone que los expedientes de disolución de mancomunidades “serán iniciados y resueltos por el órgano competente de la Comunidad Autónoma”, cuando la disolución se produce, ex artículo 44.4 LBRL, siguiéndose un procedimiento similar al procedimiento de aprobación de los estatutos, teniendo la iniciativa los concejales de todos los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea, y siendo los Plenos de todos los ayuntamientos los que aprueban los estatutos.
552. La STC 103/2013 ha venido a señalar que, “si bien las mancomunidades de municipios no son entidades locales constitucionalmente consagradas, tampoco ha sido configuradas como entidades cuya existencia dependa de las Comunidades Autónomas”. El legislador básico ha erradicado la posibilidad de una tutela en la aprobación de sus estatutos y de igual forma ha desaparecido dicha tutela en su disolución, reforzando la autonomía de los municipios que conforman la mancomunidad, lo que debe respetar el legislador autonómico.
553. Del régimen de los consorcios establecido en el artículo 95, se hace preciso reconsiderar el literal del párrafo 3 ya que los consorcios tienen vedada la posibilidad de acudir a algunas de las formas de gestión previstas en el artículo 85.2 LBRL.
554. Entre las prohibiciones de la disposición adicional novena LBRL, su apartado 3 les impide “constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional”. Es lo que se ha denominado como la prohibición de las entidades instrumentales de segundo nivel, las creadas o participadas, a su vez, por otros entes instrumentales.
555. A partir de la entrada en vigor de la reforma, solo caben dos modos de gestión, la gestión directa por el propio Consorcio y la indirecta mediante las formas previstas en el contrato de gestión de servicios públicos. Obviamente tal prohibición no afecta a los entes que ya estuvieren constituidos, siempre y cuando estén en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación, porque de lo contrario deberán estar adscritos, vinculados o quedar dependientes de los municipios o bien ser disueltos en los plazos de la disposición adicional novena.4 LBRL.
556. Aunque, sobre esta prohibición de las entidades instrumentales de segundo nivel, no podemos dejar de señalar que el artículo 85, ter, dos LBRL parece entrar en contradicción con la misma, porque en la escritura de constitución de la sociedad deberá constar “el capital que deberá ser aportado por las administraciones públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad”.



557. También sobre la constitución de un consorcio y a la vista del artículo 95.4 del anteproyecto se hace necesaria una precisión porque, con arreglo al artículo 57.3 LBRL se han de cumplir dos requisitos que no aparecen citados de forma completa: (i) cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos; y (ii) no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos que los inicialmente previstos.
558. Sobre el régimen jurídico de los consorcios se ha de precisar asimismo que, si bien a la hora de configurarse se podrá tomar en consideración el ámbito territorial de las entidades de derecho público consorciadas, si supera o no un territorio histórico, en cuanto a su régimen jurídico lo fundamental es determinar la Administración a la que estará adscrito, porque quedará sujeto al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la citada Administración, porque así lo dispone la disposición adicional vigésima de la LRJPAC. Recientemente la sección 2ª del capítulo II de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, ha regulado las causas y procedimiento para el ejercicio del derecho de separación de un consorcio los efectos del ejercicio del derecho de separación de un consorcio, y la liquidación del consorcio.

G) Financiación de los municipios vascos y demás entidades locales:

559. El título IX del anteproyecto está dedicado a la financiación municipal. Tal y como señala su exposición de motivos, a diferencia de otras leyes autonómicas o, incluso, de la legislación básica del Estado en materia local, es una ley integral del espacio institucional municipal –sin perjuicio de las importantes atribuciones en ese ámbito de los órganos forales de los territorios históricos- puesto que, junto con la regulación de las competencias propias y el resto de elementos característicos de una ley de esa impronta, se adoptan, en ella, una serie de decisiones normativas de primer relieve en materia de financiación.
560. Una primera lectura del anteproyecto permite concluir que recupera en gran medida el texto del anteproyecto de 2008, o mejor dicho, las líneas generales de la ordenación de tan importante materia, con algún cambio en su formulación -desaparece toda mención al régimen presupuestario- y alguna modificación derivada de las nuevas facultades de tutela financiera impulsadas por la LOEP y la LRSAL, que refleja el artículo 105 (“planes económico-financieros”) del anteproyecto.
561. También es novedosa la disposición adicional sexta, aunque fundamentalmente lo es la ubicación de su mensaje, mientras que la disposición final primera modifica la LTH con



una redacción que responde a la idea que reflejaba la reforma del anteproyecto de 2008 –arbitrar una vía para la incorporación de los municipios al Consejo Vasco de Finanzas Públicas-, con una variación, sin embargo, muy importante, como tendremos ocasión de comprobar posteriormente.

562. La Comisión, en el DCJA 64/2008, concluyó que la limitada incursión del anteproyecto en el marco de las haciendas locales resultaba adecuada y conforme al reparto competencial interno, y en este caso debemos llegar también a idéntica conclusión.
563. La posible entrada del Parlamento, por ley, en la regulación de la materia de haciendas locales, como submateria de la genérica de régimen local, no admite serías objeciones, siempre que se haga en unos términos respetuosos con las competencias forales dimanantes de la disposición adicional 1ª CE y el artículo 41 EAPV.
564. Aunque no encuentre un reconocimiento estatutario explícito –sostuvimos en dicho dictamen–, la actualización de los derechos históricos que se produce como consecuencia de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución tiene en el área de las haciendas locales uno de sus importantes campos de desarrollo, de tal modo que esa especificidad foral ha sido reconocida incluso por la legislación básica dictada por el legislador estatal en materia de régimen local, consagrando el respeto al régimen económico-financiero municipal previsto en la Ley del Concierto Económico (LCE).
565. Y ese modelo quedó refrendado en la Decisión 1/2008 de la Comisión Arbitral, con tres salvedades que giraban sobre el régimen de determinación de la participación de los municipios en el rendimiento de los tributos derivados del Concierto Económico.
566. En su fallo, la Comisión Arbitral declaró que el artículo 58 era contrario a la delimitación competencial estatutaria porque la participación y distribución se encomendaba a un Consejo Territorial de Finanzas que debía existir en cada territorio histórico, de composición paritaria órganos forales-municipios, lo que suponía una inmisión en la potestad organizativa de los territorios históricos que forma parte de su núcleo foral intangible reconocido por el artículo 37.3.a) EAPV.
567. Por su parte, los artículos 56.2 (parámetros para fijar la participación) y 3 (características de los módulos y criterios que debe emplearse en la distribución), y 57 (participación mínima) alteraban el sistema de competencias entre las instituciones comunes y los órganos forales, fijadas con arreglo al concierto económico, afectando a la tutela financiera de los órganos forales sobre las haciendas locales.
568. En esa decisión distinguiríamos los contenidos que se refieren a las disposiciones generales relativas a la financiación municipal y a la modificación de la LTH, que



merecieron un juicio positivo, de aquellas que afectaban a la participación, que tuvieron una valoración negativa.

569. En relación a las primeras, la Comisión Arbitral parte de la idea de que “en manera alguna puede formularse una competencia excluyente en esta área (la correspondiente a las haciendas locales), en relación a otras administraciones, aunque en el caso vasco, dicha competencia sobre la tutela financiera corresponde a los órganos forales. Puede corresponder a las instituciones comunes la determinación del interés general supraterritorial, expuesto con carácter principal y abstracto, que sirva de guía a la actuación posterior concretizadora de los órganos forales; permitiendo de tal modo, una fundamental libertad de movimientos de estos órganos forales” (FJ 1.2).
570. La entrada del Parlamento Vasco con el instrumento de una ley es factible y no lesiona, -igualmente en principio- las evidentes competencias forales sobre las haciendas locales (FJ 1.3).
571. Sobre la nueva composición del Consejo Vasco de Finanzas Públicas avaló la reforma entendiendo, de un lado, que la LTH es una ley ordinaria que efectivamente puede ser alterada por una ley posterior. Sin embargo, su innegable trascendencia en el ámbito de delimitación competencial exige, siguiendo la doctrina de la propia Comisión Arbitral expuesta en la Decisión 5/2003, que la ley articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, “ya que de lo contrario, la propia LTH se veía desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco”. Exigencias que se cumplían en el Anteproyecto.
572. Respecto de la nueva composición del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, con la inclusión de tres representantes municipales, “ninguna competencia foral queda agredida, en mayor medida cuando aquéllos tienen el carácter de meros «observadores» en asuntos que no les afectan directamente, aunque en la reordenación contemplada en los artículos 53 a 57 del Proyecto, se configuran como miembros de pleno derecho. Siendo cierto que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, es un órgano creado y regulado por una ley -la LTH artículo 28, sustancialmente- nada obsta que cumpliéndose los requisitos citados anteriormente, y respetándose en todo caso el mandato estatutario, la reforma se produzca con normalidad”.
573. En materia de participación en los rendimientos de los tributos concertados, la Decisión 1/2008 cuestiona la capacidad ordenadora de la ley para fijar los parámetros de participación, así como las características de los criterios y módulos que han de aplicarse, si bien, en opinión de esta Comisión Jurídica Asesora, no puede decirse que se desarrolle una argumentación convincente que justifique, en particular, por qué se considera que “su concreción los hace contradictorios con la competencia foral de ordenación de la participación y distribución de tales rendimientos”,



574. Aparentemente tales parámetros son sin duda muy genéricos y difícilmente objetables: (i) las competencias y servicios de los que sean titulares los municipios y demás entidades locales de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente; (ii) los rendimientos de los tributos de las haciendas locales y el resto de sus ingresos propios, y; (iii) el equilibrio entra las distintas fuentes de ingresos.
575. Tampoco parece que cuando el anteproyecto señala que los criterios y módulos, dentro del principio de suficiencia financiera, han de estimular el esfuerzo fiscal y procurar una política de gasto corriente global equitativa y solidaria, haga otra cosa que fijar una guía, atendiendo a los intereses supraterritoriales que el legislador vasco puede atender en tan importante materia, a fin de garantizar a todos los municipios un nivel de recursos mínimamente homogéneos y sin desviaciones desproporcionadas.
576. Mayor calado tiene, sin duda, la atribución conferida al Consejo Vasco de Finanzas para acordar un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados.
577. Puede decirse que dos son las premisas de la argumentación que se desarrolla en la Decisión 1/2008.
578. La primera es incuestionable y refleja lo sucedido hasta entonces: los órganos forales han procedido hasta la fecha a realizar dicha distribución con total libertad (habiendo aprobado la correspondiente normativa foral) y el legislador autonómico se ha limitado a incorporar, como recomendación del Consejo Vasco de Finanzas a los órganos forales de los territorios históricos, un porcentaje mínimo en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, en las leyes que regulan la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
579. La segunda no lo es tanto, ya que del literal del anteproyecto, que alude a un “nivel mínimo”, extrae la Comisión Arbitral que se trata de un “precepto de una concreción máxima”, que impide la capacidad normativa legalmente acreditada a favor de los órganos forales de los territorios históricos.
580. En palabras de la decisión:
- “el PLME interviene en un campo ajeno sin disponer del necesario y suficiente respaldo legal basado en la LTH. Por lo que se mantiene que este precepto en su totalidad, sí presupone una invasión en el ámbito de la foralidad, salvo que se utilice, que no es el caso, la capacidad de proponer a los órganos forales por parte del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.



De manera especial, la materia tributaria de la que trata este precepto, es propia y exclusiva de la tutela financiera de los órganos forales sobre las haciendas locales, en concreto establecida sobre el nivel de sus ingresos”.

581. Al margen del debate sobre el contenido de la tutela financiera reconocida por el artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico y sobre el sentido que debe darse al término tutela financiera, sobre lo que se ha centrado de forma prolija la Decisión 3/2012 de la Comisión Arbitral, la fórmula del anteproyecto resultaba, a ojos de esta Comisión, jurídicamente viable.
582. Los efectos del Concierto Económico rebasan los estrictos términos del régimen tributario para alcanzar el régimen económico-financiero de las haciendas de los poderes del País Vasco. En el caso de la hacienda general del País Vasco, el artículo 42.a) EAPV ya prescribe que contará con las aportaciones que efectúen las diputaciones forales “como expresión de la contribución de los territorios históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco”. De igual forma las haciendas locales se nutren de los fondos recaudados de los tributos locales y de las aportaciones que reciben de los territorios históricos de los ingresos de los tributos concertados. Los tributos generales concertados son los que poseen mayor capacidad recaudatoria y permiten garantizar la suficiencia financiera de los municipios. Por eso, cuando el artículo 48.5 del Concierto y el TRLHL prevén que el nivel de autonomía de las entidades locales vascas no será inferior, en modo alguno, al que tengan las de régimen común, lo que quiere (con mayor o menor acierto) es que se ocupen de ello “las instituciones competentes del País Vasco”.
583. Tales instituciones competentes, tanto por interpretación del Concierto Económico en vigor, como de los términos de la disposición adicional segunda.¹ LTH, han sido las diputaciones forales y sobre ello no hay ninguna duda.
584. Lo que está en cuestión es si, a la hora de proceder al reparto, deben atender o no a un porcentaje mínimo acordado por un órgano creado por la LTH en el que, además de las diputaciones forales, se encuentran las instituciones comunes y los propios municipios.
585. A nuestro juicio la aprobación del Estatuto de Autonomía supone tanto una actualización del régimen foral tradicional como su inevitable transformación al crearse las instituciones comunes que, además, constituyen las instancias centrales de la Comunidad Autónoma.
586. Las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco a las que da contenido el Concierto (artículo 48 del Concierto) engloban el régimen económico financiero de los municipios, sin que en tales relaciones sean las diputaciones forales los únicos actores,



como lo adviera que no negocian en solitario el propio Concierto Económico (artículo 61 y 62 de la Ley del Concierto Económico) ni el cupo global que aporta el País Vasco al Estado.

587. No es defendible la idea de que el reparto de los recursos generados por el Concierto resulte ajeno al interés supracomunitario que defienden las instituciones comunes cuando sus destinatarios sean los municipios. Tampoco lo es la idea de que los citados recursos son de titularidad única y exclusiva de los territorios históricos, cuando en su determinación las instituciones comunes participan en pie de igualdad con los territorios históricos en las Comisiones Mixtas de Concierto y Cupo.
588. No estamos ni ante una compartición de los recursos, que indudablemente son forales, ni de que las diputaciones se conviertan en meras agencias recaudadoras de las instituciones comunes, pero sí de tomar en consideración que los recursos procedentes del Concierto, con los que se satisfacen las necesidades de financiación de las instituciones vascas, se fijan atendiendo las necesidades de financiación del conjunto del País Vasco, por lo que no resulta extraño que las instituciones comunes tengan un interés legítimo en decidir su reparto, de una forma limitada y proporcional.
589. Hay que recordar que las objeciones que se formularon con respecto a algunos términos contenidos en la propia LTH, artículos 20, 21, 22, 24.1, 28, 29 y disposición transitoria segunda, como el de “distribución “ o “capacidad financiera conjunta”, para fijar los términos de la relación entre la hacienda general y las haciendas forales, fueron rechazadas por la STC 76/1988 que, por un lado, evitó pronunciarse sobre la titularidad de los ingresos derivados del Concierto Económico, cuestión que “podrá revestir eventualmente, y, en su momento, una considerable relevancia para la resolución de futuros conflictos”, y, por otro lado, reconoció que era inevitable el reparto, lo que regulaba la LTH.
590. También en el caso de las haciendas locales, por imperativo del EAPV y Concierto Económico, es preciso distribuir los recursos del Concierto y la capacidad financiera conjunta que se obtiene del mismo, y se deberán arbitrar los mecanismos necesarios para fijar las correspondientes aportaciones a los municipios.
591. Es de ver además, como ha puesto de manifiesto la LRSAL, la estrecha relación existente entre las haciendas locales y el ámbito competencial municipal, porque difícilmente los municipios podrán desempeñar sus tareas sin una financiación adecuada. En ese sentido, no se puede comparar la capacidad de las instituciones comunes para afectar el ámbito competencial de los municipios a la que ostentan los territorios históricos, que es claramente limitada y de carácter residual.



592. Precisamente una ley que clarifica el panorama competencial e introduce mecanismos de garantía en los procesos de determinación de las competencias municipales no puede ser ajena a ese hecho. El porcentaje mínimo constituye una medida de coordinación esencial y puede servir para asegurar la adecuada prestación de los servicios en términos de estándar mínimo exigible por todos los ciudadanos en el conjunto de la Comunidad Autónoma.
593. En cualquier caso, tales consideraciones se formulan sin perjuicio de reconocer que la Decisión 3/2012 ha dado un vuelco completo a los precedentes anteriores, provocando una suerte de *overruling* en su doctrina.
594. En nuestro Dictamen 193/2011, validamos el capítulo I del título VII del anteproyecto de 2011, dedicado a la financiación municipal, en tanto que sus preceptos eran herederos del anteproyecto de ley que fue sometido a la Decisión 1/2008 de la Comisión Arbitral y, siendo sustancialmente coincidentes con aquellos, habían merecido el juicio positivo.
595. Como salvedad traíamos la nueva previsión del anteproyecto que establecía que la financiación de los municipios y demás entidades locales vascas será, por regla general, de carácter incondicionado, estableciendo la posibilidad de establecer mecanismos de financiación condicionada ajustándose a una serie de criterios generales que, de modo sintético, tenían que ver con la garantía de una participación municipal en la elaboración de los planes, el respeto a la planificación plurianual de las inversiones por parte de los entes locales y una garantía sobre la calidad y continuidad de los servicios financiados de forma condicionada.
596. Previsión que dábamos por buena porque “no hace sino avanzar en esa misma dirección garantista de la autonomía local ya reconocida, del mismo modo principal y abstracto que predomina en todo este capítulo, sin impedir, en definitiva, el ejercicio de las competencias a desempeñar por las instituciones forales como consecuencia de la tutela financiera que les corresponde puesto que, como hemos visto, éstas podrán incluso condicionar su financiación en aquellos supuestos en los que lo consideren conveniente o necesario, teniendo en cuenta los criterios - igualmente de carácter principal- que se contemplan en el anteproyecto”.
597. Por el contrario, reconociendo, como no podía ser de otra manera, la doctrina de la Comisión Arbitral sobre la materia, ya expuesta anteriormente (Decisión 1/2008), entendíamos que la regulación del anteproyecto en lo que se refería al régimen de participación de los municipios en los tributos concertados, capítulo II del título VII del anteproyecto de 2011, no era respetuosa con aquella.
598. El anteproyecto diseñaba un nuevo régimen de participación de los municipios en los tributos concertados, en el que se reforzaba el papel atribuido al Consejo Vasco de



Finanzas Públicas, convirtiendo a este órgano en el epicentro del nuevo sistema de distribución, ya que debía aprobar la metodología para la determinación de los recursos y fijar el coeficiente en el que había de participar el nivel municipal.

599. Ya advertimos que la participación de los municipios, resultante de la nueva regulación, no se planteaba, al menos expresamente, con carácter de mínimo, sino como un régimen completo, en el que a los órganos forales se les reservaba, además de las funciones ejecutivas de distribución, el establecimiento de los criterios que determinaban el reparto del 50 % de los recursos destinados al efecto.
600. Partiendo de que para la Comisión Arbitral el régimen de distribución de los ingresos por tributos concertados entre los municipios forma parte de la materia tributaria propia y exclusiva de la tutela financiera de los órganos forales sobre las haciendas locales, tales previsiones no se acomodaban al régimen de distribución competencial entre las instituciones comunes y los territorios históricos. Si no lo hacían las del primer anteproyecto menos aún podrían hacerlo las del nuevo anteproyecto que todavía limitaban más las competencias forales.
601. La Decisión 3/2012 altera profundamente el enfoque de la cuestión y, en tanto que en el EAPV no hay referencia a las haciendas locales y a la regulación de los ingresos ni en el artículo 37, que delimita el núcleo intangible de la foralidad, ni en el artículo 41 relativo al Concierto Económico, que se ocupa del sistema tributario y del cupo a satisfacer al Estado afirma que, tal materia quedaría a la disposición del legislador autonómico, que tampoco se la ha atribuido a los territorios históricos a través de la LTH.
602. Con respecto al artículo 48.5 de la ley del Concierto Económico, además de su indeterminación sobre las “instituciones competentes”, la decisión mayoritaria sostiene que se refería a “instrumentos ejecutivos de actuación administrativa, que no suponen atribución de potestades normativas”.
603. Asimismo, la correcta exégesis de la disposición adicional segunda LTH la sitúa en el ámbito de los tributos locales y de determinados actos específicos de autorización relativos al endeudamiento y a la estabilidad de los municipios. Las facultades de tutela financiera que impone dicha disposición a las diputaciones forales, lo son en el marco de los planes forales de obras y servicios o instrumento equivalente: “una obligación, complementaria, para garantizar un nivel de infraestructuras y prestación de servicios en los municipios, mediante la aportación de recursos de las propias diputaciones forales; recursos para cuya determinación y destino, sin embargo, los territorios históricos serán, en cuanto titulares de la competencia exclusiva, plenamente libres”.



604. En conclusión, la Decisión 3/2012 afirma de forma recapitulativa que:

“la competencia sobre Haciendas Locales y, más en concreto, sobre la regulación y determinación de los recursos de los Entes Locales corresponde a las instituciones comunes de la CAPV en virtud del artículo 10.4 del EAPV, salvo la relativa a los tributos locales, siempre dentro de lo dispuesto en el artículo 41 del EAPV y de la LCE y la relativa a las «facultades de tutela financiera» a ellos vinculadas o aquellas otras que específicamente les atribuyan las leyes, en la medida en que la LTH en relación con el Concierto Económico no atribuye a los TT.HH. ninguna otra competencia en la materia”.

605. Con ese punto de partida se rechazan todas las impugnaciones formuladas porque o bien no alteran la distribución de competencias establecida en el EAPV o cuando alteran disposiciones contenidas en la LTH se satisfacen las exigencias de la Comisión Arbitral para que las mismas se produzcan.

606. Cabría subrayar que conforme a la referida decisión, la competencia atribuida al Consejo Vasco de Finanzas para aprobar la metodología aplicable a la participación de los rendimientos procedentes de los tributos concertados otorga a los territorios históricos –pues en su seno tienen una presencia determinante- una incidencia que no viene exigida por la distribución de competencias en el interior de la CAE. De igual forma, cuando atribuye a los territorios históricos la plena competencia para regular como estime conveniente la mitad de los ingresos que corresponderán a los entes locales por participación en los rendimientos de los tributos concertados y permitiéndoles incidir de forma muy penetrante en la determinación de la otra mitad, a través de su participación en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, “el PLME va mucho más allá de lo que, a la luz de la distribución de competencias, les es exigible a las instituciones comunes.”

607. Ahora bien, no podemos dejar de reconocer que la decisión tiene un voto particular que suscriben tres vocales que disienten de la decisión mayoritaria, y afirman que los preceptos que rigen el régimen de participación de los municipios en los tributos concertados no se adecuan al sistema de distribución competencial entre las instituciones comunes y forales vigente en la CAPV. Tanto porque se han de seguir las pautas interpretativas de la Decisión 1/2008, como porque de la doctrina Constitucional se extrae que el título prevalente que fundamenta la facultad del Estado para establecer los criterios de participación de los entes locales en los ingresos de titularidad estatal y así garantizar el principio de suficiencia financiera del artículo 142 CE es el contenido en el artículo 149.1.14 CE relativo a la hacienda general, título que



contiene un principio acogido en la LHL y la LCE, en cuya virtud corresponde a cada hacienda determinar los criterios de participación local en los ingresos.

608. A la luz de las anteriores consideraciones, que se han expuesto en apretada síntesis, podemos decir que el anteproyecto opta por una formulación que podría ser calificada de prudente y equilibrada.
609. Aunque pudiera pensarse que es preciso decantarse por una de las dos tesis en conflicto, la dicción de los artículos 106 y 107 y la modificación del artículo 28 LTH consiguen, sin embargo, ajustarse, a nuestro juicio, a la línea interpretativa defendida tanto por la Decisión 1/2008, prorrogada en el voto particular de la Decisión 3/2012, como a la doctrina de esta última.
610. Con arreglo a la Decisión 3/2012, las instituciones comunes podrían incidir con plenitud en el régimen de participación, lo que no obsta a que el legislador decida, si lo así lo considera oportuno, conferir a las diputaciones forales una amplia capacidad en la materia vía artículo 37.3.f) EAPV.
611. Siguiendo a la Decisión 1/2008, la determinación de la participación de cada territorio corresponde a los órganos forales, como así lo prevé de forma expresa el anteproyecto, y la incidencia del Consejo Vasco de Finanzas se restringe a establecer en una “recomendación de política fiscal” los criterios para el citado reparto, que no son vinculantes. Lo que también se aceptaba en la citada decisión.
612. Sólo existe un punto fricción y es el relativo a la atribución reconocida al Consejo Vasco de Finanzas para establecer, mediante acuerdo, un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados.
613. También el anteproyecto de 2008 contenía esa misma previsión y la decisión 1/2008 declaró que alteraba el sistema de distribución de competencias. Ya hemos dicho anteriormente, los motivos por los que entendemos que tal invasión no se produce, siguiendo incluso la argumentación de la propia decisión.
614. En cualquier caso, existe en el anteproyecto un nuevo elemento que también podría hacer reconsiderar la tesis digamos más foralista. Y es que la intervención de las instituciones comunes en la fijación de ese nivel mínimo de participación queda enteramente diluida porque, a la luz del nuevo párrafo 10 del artículo 28 LTH (disposición final primera.3 del anteproyecto), para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 107 (determinación de la participación de cada territorio histórico) “únicamente tendrán la condición de miembros de pleno derecho, los representantes del ámbito foral y municipal, adoptándose el acuerdo previsto en dicho artículo por mayoría absoluta, siempre que



dicha mayoría incluya al menos dos personas representantes respectivamente de los ámbitos foral y municipal.”.

615. Pudiera tal vez discutirse la necesidad de que esa determinación se realice en el seno del Consejo Vasco de Finanzas cuando las instituciones comunes quedan excluidas de su adopción, pero no se debe desdeñar que permite que se produzca de forma conjunta, entre las diputaciones y representantes municipales, en una instancia de nivel autonómico y no vemos que exista impedimento constitucional o estatutario para que la conformación del órgano responda a esa geometría variable.
616. Con todo, hay un aspecto en la regulación del régimen de participación de los rendimientos de los tributos concertados que, a nuestro juicio, debe revisarse, y es el contenido en la disposición adicional sexta.
617. La Decisión 1/2003 fue meridianamente clara:

“La creación de órganos territoriales en cada Territorio Histórico, con el nombre de Consejo Territorial de Finanzas, en cuyas funciones se especifican la determinación de la participación y distribución de ingresos de los entes locales, puede considerarse una intervención en un ámbito reservado a los órganos forales, puesto que aunque la última palabra la tenga un determinado órgano foral, Juntas Generales en el PLME, dicho ente paritario (representantes forales y municipales) se inmiscuye en el espacio reservado a los territorios históricos.

Además, (...), la creación y configuración del citado Consejo, supone una contradicción con el artículo 37.3.a) del Estatuto de Autonomía que declara la competencia exclusiva de los territorios históricos en materia de «organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones». Al tratarse de un órgano (el «Consejo Territorial») de ámbito reducido a un Territorio Histórico, deben ser los órganos forales (tal como se ha hecho en Álava), quien los cree, configure y establezca sus funciones. Por lo que, tanto el párrafo primero como el segundo del artículo 58, pueden reputarse como una inmisión ajena en competencias exclusivas forales.”

618. El anteproyecto acoge una posición ambigua sobre la potestad organizativa de los territorios históricos, mostrando un aparente respeto a la competencia foral como es el caso del artículo 83 (órganos territoriales de participación del municipio) cuyo contenido es neutro e incluso sin contenido, ya que evidentemente los territorios históricos no necesitan una habilitación en esta ley para que los constituyan,



619. En el caso de los criterios para el cálculo del coste efectivo de los servicios públicos locales, el artículo 80.4 se hace eco de esa posible creación de “órganos territoriales que cada territorio histórico habilite para hacer efectiva la participación de los municipios”, y el artículo 89.1 impone a las diputaciones forales que tengan en cuenta “las recomendaciones que podrán formular los consejos territoriales locales para su correspondiente ámbito local”, aunque sería suficiente para respetar la competencia autoorganizativa foral con añadir la acotación “en su caso”.
620. Pero en la disposición adicional sexta se atribuye directamente a la asociación de municipios con mayor implantación la capacidad de designar a sus representantes en los consejos territoriales de finanzas existentes en cada territorio. Se inmiscuye así en la competencia foral, tanto porque tales consejos podrán existir o no, como porque, de existir, serán los órganos forales los que decidirán su composición.
621. Nos resta en este análisis realizar una consideración final sobre el artículo 105 del anteproyecto relativo a los planes económico-financieros municipales. A nuestro entender los dos mensajes sustantivos del precepto responden a los principios de idoneidad y adecuación que informan tales planes en los artículos 21 y 23 LOEP.
622. La primera regla sustantiva señala que las medidas que deben incorporar los planes serán proporcionales a la desviación, para lo cual se establecerán criterios o umbrales que permitirán un ajuste más preciso entre aquellas –las medidas- y ésta –la desviación-, lo que supone, simplemente, concretar “las reglas necesarias para su formulación”, en ejercicio de la facultad atribuida por la Disposición adicional segunda.6, párrafo tercero, LBRL a las diputaciones forales. Lo fundamental de los planes es que identifiquen las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar al cumplimiento de los objetivos, lo problemático sería que tales criterios o umbrales no resultaran efectivos, lo que en modo alguno cabe poner en cuestión.
623. La segunda regla sustantiva, aunque tiene un enunciado más confuso, en realidad completa la primera descartando, precisamente en base a la susodicha proporcionalidad, que, en los casos en los que la desviación no supere unos determinados niveles, tales medidas afecten a la “cartera de servicios municipales, no obliguen a la gestión compartida de los servicios públicos por parte de otra instancia o entidad o requieran la racionalización de estructuras organizativas municipales o de entidades instrumentales”.
624. El anteproyecto no cuestiona la aplicabilidad de tales medidas, dispuestas por el artículo 116 bis.2 LBRL, pero en todos los supuestos en los que el municipio esté sometido a un plan económico-financiero, ello no debe suponer necesariamente que se pongan en marcha, sobre todo teniendo en cuenta que resultan



extraordinariamente restrictivas y limitativas de la autonomía local que los municipios tienen garantizada.

625. Se ha de añadir que la atribución al Consejo Vasco de Finanzas Públicas de la competencia para la fijación de tales umbrales o criterios no es contradictoria con las facultades que ostentan las diputaciones forales “en ejercicio de las facultades de tutela financiera”, porque, con arreglo a la Decisión 3/2012, han de ejercerla sin perjuicio de las competencias de las instituciones comunes en materia de haciendas locales, y ésta se restringe, a la vista del reparto competencial intra-autonómico, al ámbito de los tributos locales.
626. Eso sí, sería oportuno suprimir el fundamento legal que recoge el párrafo 3 del artículo 105 para llevar a cabo esa atribución al Consejo Vasco de Finanzas, ya que será esta ley la que lo materialice, sin que venga impuesta por aquella.

H) Disposiciones adicionales y transitorias:

627. Únicamente nos detendremos en aquellas que no hayamos estudiado con anterioridad al analizar el texto articulado y que deban ser objeto de algún tipo de observación.
628. Con respecto a la disposición adicional segunda hay que decir que la sustitución de las multas por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, mediante ordenanza municipal, no será posible en todos los “procedimientos sancionadores”, sino solamente cuando la ley sectorial admita la colaboración normativa de la ordenanza para la tipificación de las infracciones y sanciones, haciendo posible la relativa flexibilidad que permite la STC 132/2001.
629. También que la regla del párrafo 2, relativa a la reparación del daño causado, viene regulada en los artículos 1902 y 1903 del Código Civil (CC), debiéndose acudir para demandar la reparación a la jurisdicción civil. En el DCJA 193/2011 ya abordamos el distinto sentido y significación de la responsabilidad punitiva por hecho ilícito y la responsabilidad patrimonial, con la que hacer frente a las indemnizaciones pertinentes y a la reparación de los daños causados por el infractor.
630. En realidad, la previsión no añade nada al régimen civil y podría invadir la competencia estatal del artículo 149.1.8ª CE.
631. La disposición adicional tercera establece el derecho de los municipios a asociarse en federaciones o asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes. De la misma nos interesa destacar que a la asociación con mayor implantación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, para lo que se atenderá al número de municipios y



a la población que éstos representan en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se le atribuye “la representatividad pública del conjunto del nivel institucional municipal de Euskadi, en todos los ámbitos que así se determine”.

632. En concreto se reconoce a Euskadiko Udalen Elkartea-Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) la condición de asociación de mayor implantación, lo cual, a la vista de las cifras que obran en el expediente, no admite ninguna duda. Pero, la Comisión debe observar que, si bien dicha condición resulta en la actualidad incuestionable, en el futuro podría no serlo, y la dinámica social, ya sea porque se creen nuevas asociaciones o merme o desaparezca su implantación, podría hacer que no se haga acreedora de tal reconocimiento que el legislador le dispensa por ser la asociación de mayor implantación.
633. De igual forma, podría resultar cuestionable que reciba, de forma permanente y hasta que la ley se reforme, una financiación no condicionada y suficiente, se supone que mediante una subvención de la Administración General de la Comunidad Autónoma, por una labor de interlocución en representación de los municipios vascos que podría dejar de prestar.
634. En suma, sin negar que pueda llevarse a la ley ese reconocimiento, convendría que el mismo quedara condicionado a que lo sea siempre que EUDEL mantenga su mayor implantación.
635. La disposición adicional quinta se ocupa de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, distribuyendo las competencias ejecutivas entre las instituciones comunes y los territorios históricos, sin olvidarse también de las que corresponden a los municipios.
636. La LRSAL ha recentralizado las competencias normativas y muchas de las ejecutivas que la disposición adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público (EBEP), atribuyó a las comunidades autónomas, y lo ha hecho, por un lado, con la nueva regulación de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional que se contiene en el artículo 92 bis LBRL (incluida por el artículo primero.veinticinco LRSAL) y, por otro lado, al derogar la citada disposición adicional segunda (disposición derogatoria LRSAL). La doctrina del Tribunal Constitucional ha dado amparo a la existencia de cuerpos nacionales de Administración local y a la posibilidad de que las normas básicas cambien con el tiempo, con regulaciones que ofrezcan un mayor o menor margen de desarrollo normativo a las comunidades autónomas.



637. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin embargo, existe una singularidad foral que afecta a tales funcionarios reconocida por la disposición adicional segunda.7 LBRL, conforme a la cual la normativa reguladora prevista en el artículo 92 bis y concordantes de la LBRL se aplicará “teniendo en cuenta que todas las facultades previstas respecto a dicho personal serán ostentadas por las instituciones competentes, en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo la facultad de convocar exclusivamente para su territorio los concursos para las plazas vacantes en el mismo, así como la facultad de nombramiento de los funcionarios, en dichos concursos”.
638. Ya nos hicimos eco de la salvedad foral en materia de funcionarios con habilitación de carácter estatal en el DCJA 193/2011 (párrafos 335 a 338), pero también concluimos que, dejando a salvo las competencias que los territorios históricos habían ejercido hasta la fecha, el legislador autonómico podía asignar las nuevas funciones a las instituciones comunes. Valoración que fue compartida por la Comisión Arbitral en la Decisión 3/2012 [fundamento de derecho B) octavo].
639. Sobre esa base nada cabe objetar al reparto que formaliza esta disposición, que indudablemente constituye la normativa autonómica a la que se remite la ley básica estatal, si bien en cuanto al régimen disciplinario hay un aspecto que requiere su reconsideración. En el párrafo 6, letra c), se atribuye la competencia para imponer las sanciones por faltas leves, al “órgano local competente o a la Diputación Foral”.
640. Sin perjuicio de que no se llegue a especificar en qué casos será cada uno de ellos competente, entiende la Comisión que debe respetarse la competencia municipal para incoar y sancionar las faltas leves, reconocida por el artículo 92 bis, apartados 10 y 11 LBRL, en tanto que con respecto a tales funcionarios dicha atribución puede considerarse manifestación de su autonomía local.
641. Distinto es que la instrucción se encomiende a la diputación foral por carecer de personal con la titulación exigida u otros supuestos [párrafo 6 letra a) primer guión y apartado 6 letra b) *in fine* que es reiterativo y podría suprimirse: “En las Corporaciones locales que carecieran...”].

III CUESTIONES DE TÉCNICA NORMATIVA

642. En cuanto al concreto texto remitido, estima la Comisión conveniente realizar una serie de consideraciones en el terreno de la técnica legislativa a fin de coadyuvar a la obtención de un producto normativo técnicamente más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).



643. En el análisis que se aborda son de tener en cuenta las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 y publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonomático (en adelante, las Directrices).
644. Nuestro análisis comienza con la redacción de la Exposición de Motivos, que merece algunos comentarios de técnica normativa que exponemos, tras realizar una consideración previa, siguiendo el orden de los apartados en que se estructura esa parte y advirtiendo, a título de ejemplo, algunos errores que han de corregirse o sugerencias a considerar por el órgano autor de la iniciativa.
645. Con carácter general es preciso indicar que en los primeros cinco apartados de la Exposición de Motivos se repiten de manera innecesaria determinados mensajes.
646. En el apartado I realizamos las siguientes observaciones: (I) en el primer párrafo se encuentra repetida la frase “una de las columnas de la estructura jurídico-institucional del autogobierno vasco”; (II) en el segundo párrafo ha de suprimirse “y” antes del punto al que sigue la frase que comienza “Además, el Concierto Económico (...)” e igualmente ha de hacerse con la preposición “de” intercalada en la locución que debería formularse como “sistema financiero y tributario vasco”; (III) en el párrafo quinto, se sugiere una fórmula alternativa, más técnica, a la utilizada en la expresión “si quería no solo salir adelante” (entendemos que con el sentido de vocación de operatividad y permanencia que se pretende tenga la proyectada ley municipal), que después se repite justo en la frase siguiente “La gran dificultad del proceso para sacar adelante la Ley” (en el sentido de abordar la iniciativa normativa); (IV) en el quinto párrafo, la expresión “de forma que ha habido lugar a diversos textos” puede reemplazarse por “de forma que se han elaborado diversos textos”.
647. En el apartado II es de señalar que: (I) al final del párrafo quinto, con el fin de evitar repeticiones, proponemos que se sustituya “dicha ley se aplicaría” por “tal ley se aplicaría”; (II) en la cita que se hace a la LRSAL en el párrafo octavo falta la preposición “de” antes de la fecha; (III) falta la marca de entrecorillado en la cita literal del párrafo décimo y, además, en ese párrafo y en el anterior, lo que no sea cita literal sino enlaces entre citas –y no aparezca, por ello, entrecorillado- no ha de escribirse en cursiva (por ejemplo: “añadiendo que” –párrafo noveno- o “de manera que” –párrafo décimo-); (IV) el empleo de fórmulas simplificadas para señalar normas que han sido previamente citadas con su denominación oficial íntegra ha de ser uniforme, y, por ejemplo, en el párrafo undécimo, por ello, habría de prescindirse del entrecorillado al referirse a la Ley de Territorios Históricos, en coherencia con lo que se hace previamente al citar otras leyes –este comentario es válido para igual cita a esa ley en



los apartados IV y V; (V) en ese mismo párrafo undécimo falta la preposición “de” en el final de una frase que debe ser: “para avanzar en el establecimiento en Euskadi de un sistema de gobierno local propio”; (VI) en el último párrafo de ese apartado II ha de respetarse la concordancia en singular en la expresión “en la medida de lo posible”.

648. En el primer párrafo del apartado III y en una misma línea se emplea dos veces el verbo “lograr”, pero en la segunda no figura en infinitivo; en ese mismo párrafo el verbo ha de formularse en singular (“ha supuesto”).
649. En el apartado IV ha de reconsiderarse la redacción de la frase que inicia el párrafo cuarto, al ser innecesaria la reiteración del vocablo “autonomía”, para lo que sugerimos: “se trata de dotar a la autonomía vasca de las máximas garantías para su efectividad”.
650. El apartado V merece las siguientes observaciones: (I) en el cuarto párrafo ha de corregirse el inicio de su tercer punto en el siguiente sentido, “En esa dirección (...)”; (II) se advierte que la mención que se hace en el párrafo séptimo a la articulación y funcionalidad del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y del Consejo Vasco de Finanzas Públicas coincide en la literalidad de sus términos con la del párrafo séptimo del apartado IV, en lo que resulta una reiteración innecesaria, por lo que bastaría con que el párrafo séptimo del apartado V finalizara con la cita de ambos consejos, dado que su importancia institucional ya ha quedado reflejada con anterioridad; (III) en el párrafo noveno, para una mejor comprensión del mensaje de la frase que se inicia con “El amplio listado de ámbitos materiales (...)”, ha de explicitarse a qué viene referido el establecimiento de ese mínimo garantizado de autonomía municipal que se refiere, mediante la inserción del sujeto del verbo “establecen” (que puede entenderse que son los ámbitos materiales o las competencias que se atribuirán a los municipios); (IV) resulta un tanto reiterativa la mención del adverbio “plenamente” al describir el noveno objetivo que lista el apartado V en el párrafo décimo.
651. En el apartado VI, referido a la estructura y contenido concreto de la ley, ha de señalarse que: (I) su párrafo tercero se detiene en el análisis de los dos primeros principios que lista el texto, mencionando, en primer lugar, el de “autonomía municipal” –en cuanto “manifestación más fuerte del principio de autonomía local”–, sin embargo, con independencia de la posición en que la ley coloca al municipio vasco en el sistema institucional de la CAE, lo cierto es que el artículo 4 del anteproyecto positiviza el principio de “autonomía local”, y a ella deberá referirse como principio la parte expositiva del anteproyecto, ajustando también el discurso en esa dirección; (II) en el párrafo décimo es más apropiado expresar “en línea con lo dispuesto (...)” y evitar la reiteración de una locución semejante en la frase siguiente; (III) en el párrafo undécimo resulta más exacto matizar que las competencias transferidas o delegadas



resultan excepcionales “a ese fin”; (IV) en coherencia con la redacción del texto, respetuosa con la utilización de un lenguaje no sexista, se debe adaptar a este la mención en el párrafo decimoquinto a “los representantes locales” o “los representantes de la oposición política” o “los directivos públicos municipales”, con la denominación conforme a la parte dispositiva del anteproyecto (capítulos II y III del título IV); (V) ha de advertirse que en el título V del anteproyecto no se prevé de manera expresa la posibilidad de aprobación por los municipios de cartas de derechos y deberes, como anticipa la exposición de motivos en el párrafo decimosexto del apartado analizado, sino de cartas de servicios donde se recogerá la información sobre las características de estos y los derechos y deberes de las personas que los utilicen. Por ello sería más correcto aquilatar la redacción de ese párrafo de la parte dispositiva mencionando el instrumento específico que se prevé en la parte dispositiva, esto es, la carta de servicios; (VI) el párrafo decimoctavo se inicia con la descripción del contenido del título VI, con referencia expresa al gobierno abierto y a la transparencia en las entidades locales, y omite –aunque luego lo analiza en relación con el capítulo IV- la participación ciudadana, que habría de citarse expresamente; (VII) en ese mismo párrafo, al referirse a las obligaciones de publicidad activa, debe sustituirse “municipios vascos” por “entidades locales vascas”, de acuerdo con la regulación de la parte dispositiva (capítulo II del título VI); (VIII) en el párrafo decimonoveno ha de adaptarse al lenguaje no sexista “la demanda de los ciudadanos” y articular en plural la frase con la concordancia que sigue, “(..) se abordan, asimismo, las reclamaciones (...)”; (IX) al final de ese mismo párrafo, precediendo a “Consejo o Autoridad”, se inserta “órgano”, que ha de suprimirse; en el párrafo vigésimo, con ocasión de las consultas ciudadanas, en lugar de “son expresa diferenciación”, debe decir “con expresa diferenciación”; (X) en el párrafo vigésimo segundo, en relación con la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, ha de colocarse la preposición “de” para que resulte “informe previo de los Anteproyectos de Ley o (...)”, y, asimismo, corregirse la identificación de su función fundamental: “siendo su función fundamental la de alertar a esos niveles de gobierno (...)”. (XI) En el párrafo vigésimo tercero, que encabeza el resumen del contenido del título VIII, ha de completarse “gestión de servicios públicos locales”; (XII) Se observa que, en relación con otros títulos, no resulta equilibrado el resumen y análisis que se efectúa del Título VIII en la parte expositiva; para evitar reiteraciones sugerimos que al final del párrafo vigésimo séptimo se suprima la segunda cita a “una serie” y se indique “Asimismo, se incorporan unas reglas relativas (...)”. (XIII) Al final del párrafo vigésimo noveno conviene que preceda la preposición “de” a “participar activamente”. (XIV) Por último, se ha de indicar que la parte final de la norma, por su contenido, merece un comentario más amplio que el que se efectúa en el último párrafo de la Exposición de Motivos.



652. La redacción del artículo 2.3 podría simplificarse, sin que se aluda por dos veces al “párrafo anterior”, por ejemplo de la siguiente forma: “Los servicios públicos también podrán ser prestados por otras entidades locales de acuerdo con lo que se regule por medio de ...”.
653. Ha de señalarse que se encuentra repetida la numeración 3 en los párrafos del artículo 2, por lo que el último párrafo irá precedido del número 4.
654. En el artículo 3.1 ha de corregirse la mención que se realiza a la disposición final primera de la Constitución y sustituirla por la disposición adicional primera del mismo texto constitucional.
655. Las remisiones a la legislación vigente en los párrafos 1 y 3 del artículo 7 resultan oscuras y, en el caso de la segunda, parece que descarta que las normas forales sean legislación vigente.
656. El mandato de actuación que contempla el artículo 11.4 tendría que incluirse en una disposición adicional.
657. El párrafo 2 del artículo 12 se ha de redactar en singular: “se garantiza la existencia (...)”.
658. En el artículo 16.7 ha de suprimirse el adverbio “así” y formular los dos términos integrados en la obligación a que se refieren como “remitirlo tanto a (...), como al órgano (...)”.
659. En el apartado 17) del artículo 17.1 sugerimos sustituir la conjunción “y” entre “gestión” y “prestación” por una coma. Respecto a la dición del apartado 25) de ese mismo precepto recordamos que la Real Academia Española (RAE) desaconseja el uso de la fórmula “y/o” al entender que la conjunción “o” puede expresar ambos valores u opciones conjuntamente, al no ser excluyente.
660. El título del artículo 18 para no repetir el término “competencias” podría ser: “Atribución de competencias municipales propias por ley o norma foral: exigencias”.
661. En el artículo 18.5 se hace referencia a los “apartados 3 y 4 del artículo 16”, cuando se viene utilizando en el resto del texto la denominación de “párrafo”, como indican las directrices.
662. Según la RAE, los prefijos se escriben siempre soldados a la base a la que afectan, cuando es univocal –salvo que la primera letra de la base se escriba con mayúscula, en cuyo caso se unen con guión). Esa regla ha de aplicarse, por ejemplo, en el artículo 19.3



(“intermunicipalidad”), en el título y contenido del artículo 26 (“vicealcaldía”) y en el artículo 27 (“vicealcaldes o vicealcaldesas”).

663. Resulta confuso e innecesario el artículo 20.2 –por la mención a la “normativa que sea de aplicación” y la acotación “en su caso”, relativa a los órganos forales competentes-, cuando la ley va a diseñar el régimen completo tanto de la transferencia como de la delegación –en los artículos siguientes-. La delegación foral será regulada por los territorios históricos a tenor del artículo 23.6, donde convendría especificar que establecerán el régimen general de la “delegación de sus competencias”.
664. En el artículo 22.4 procede sustituir “El no cumplimiento” por “El incumplimiento” o “La falta de cumplimiento”, si se quiere.
665. El párrafo 5 del artículo 23 viene a cambiar la nomenclatura del instrumento de delegación (y utiliza “Decreto de delegación”), que en el párrafo 1 atribuye a un acuerdo o disposición, por lo que habrá de unificarse, para, además, evitar dudas interpretativas.
666. El mensaje in fine del artículo 25.1 puede malinterpretarse (“En defecto de Reglamento propio, la organización y funcionamiento de los municipios vascos se regirán por la legislación básica y por los preceptos contenidos en esta ley”). Bastaría con que fuera suprimido y con añadir “cuando los aprueben” en el primer párrafo entre “y” y “por sus respectivos Reglamentos orgánicos”.
667. En el párrafo 6 del artículo 25 sería útil reconsiderar la expresión “dispondrán de un periodo de descanso por maternidad de seis semanas posteriores al parto”, porque podría inducir a un entendimiento erróneo. En realidad lo que se les reconoce es el derecho a no asistir a las sesiones de los órganos de la corporación de que formen parte y a delegar su voto en otros representantes municipales durante un periodo de seis semanas posteriores al parto, lo que es independiente de los derechos que correspondan a los que tengan una dedicación exclusiva o parcial y estén dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social. Al final de ese párrafo 6 resulta redundante la utilización de dos adverbios “solo” y “únicamente”, por lo que ha de suprimirse uno de ellos.
668. Llama la atención que no se haga mención a la legislación básica de régimen local en el artículo 27.1, que tiene los límites de los artículos 21.3 y 23.4 LBRL, cuando esa remisión se establece de forma expresa para los municipios de gran población -artículo 27.2-.
669. El contenido del párrafo 3 del artículo 30 debe anteceder al del 2, ya que se establece una acotación relativa a las sesiones plenarias. El mensaje del párrafo 1 (“en ningún caso, serán públicas las reuniones de la Junta de Gobierno Local”) debería matizarse



porque la falta de publicidad a que se refiere, “es conforme con el principio democrático (artículo 1.1 CE) y el derecho de participación en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE) siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno” (STC 161/2013, FJ 9).

670. Resulta asistemático el artículo 33.4 ya que, como anuncia el precepto, este tiene por objeto regular el estatuto de la oposición, siendo además no enteramente coincidente con el artículo 31.4 que también se ocupa de los derechos y deberes de los representantes locales.
671. En el artículo 35 debería incluir un nuevo apartado con un mensaje relativo a la aplicabilidad de los principios generales que rigen el código de conducta de los cargos públicos, establecidos en la Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos, a la vista de lo dispuesto en su disposición adicional segunda.
672. Tales principios son obligatorios, aunque dicha ley no haya establecido mecanismos de control ni un régimen sancionador para los miembros de las entidades locales.
673. Podría revisarse también el orden de los párrafos del artículo 35, colocando el contenido del párrafo 1 (del que cabría eliminar la expresión “a su vez”) después del 3. Asimismo, en el párrafo 2 ha de corregirse la redacción, que ha de resultar “para facilitar el buen gobierno y la calidad institucional (...)”.
674. La rúbrica del artículo 38 podría ser, a la vista de su contenido, “Nombramiento y régimen jurídico”, mientras que parece más apropiado que la del artículo 39 sea “Incompatibilidades y código de conducta”. Se recomendaría asimismo que, en vez de referir en ese artículo 39 que quedarán sujetos “al régimen de incompatibilidades y al código de conducta que apruebe el Gobierno Vasco”, se disponga que se someterán al que “resulte de aplicación al personal directivo público profesional de la Comunidad Autónoma del País Vasco”; teniendo en cuenta que existe una reserva de ley en la regulación del régimen de incompatibilidades (artículo 103.3 CE).
675. La enunciación del deber relacionado por el artículo 42.1.g) tendría que seguir el esquema de los anteriores, por ejemplo, “colaborar con las entidades locales (...)”, suprimiendo “En particular”.
676. En el artículo 45.4 en el texto inicial se alude a tres nociones cuando también se define una cuarta la “participación ciudadana”. Además, la definición de la publicidad activa del artículo 45.4.b) podría mejorarse, teniendo en cuenta la redacción del artículo 48.1, por ejemplo: “consiste en hacer pública toda la información pública que sea de interés para la ciudadanía, con el fin de (...)”.



677. El artículo 47.2 utiliza una fórmula para referirse a las obligaciones de las asociaciones vascas de municipios o del resto de entidades locales (“las normas de publicidad activa y las funciones derivadas con ese objeto del órgano de control”) que convendría aquilatar. El artículo 21.1.i) LTBG señala que les serán de aplicación las disposiciones de este título, lo que incluye las obligaciones de publicidad activa y las derivadas del derecho de acceso a la información pública.
678. El contenido del párrafo 4 del artículo 48 podría estar mejor ubicado después del 6 de ese mismo artículo, ya que, una vez establecida la regla general, se refiere a la forma de llevar a cabo la publicidad en tales supuestos específicos.
679. Así como en el resto de informaciones (artículos 50, 51, 53, 54 y 55) las obligaciones que se disponen son “mínimas”, en el artículo 52 se echa en falta tal adjetivo, en consonancia con la declaración del artículo 49 del anteproyecto.
680. El artículo 57.2 del anteproyecto incluye una norma sustantiva -Las entidades locales que agrupen una población superior a 20.000 habitantes deberán disponer de un Portal de Transparencia-, que está correctamente ubicada, y una norma que pospone su vigencia –por un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la presente ley- que iría mejor en una disposición transitoria.
681. Falta el artículo “la” en el *in fine* del artículo 61 ya que tendría que ser “por la legislación básica y por la presente Ley”.
682. Debería precisarse en el artículo 62.2, ubicado en las disposiciones generales, que no resultan vinculantes las previsiones recogidas en el presente capítulo, salvo en el caso de la iniciativa para el impulso, elaboración y aprobación de ordenanzas y reglamentos (sección tercera), derecho que no está condicionado a la convocatoria de un proceso participativo.
683. En la sección segunda del capítulo IV del título VI surge la duda de si los procesos participativos pueden ser exclusivamente procesos de deliberación participativa o pueden existir otro tipo de procesos participativos, ya que en general se alude a éstos en los artículos 63 y 66.1.
684. Para el caso de que se restrinjan a los procesos de deliberación participativa, el título de la sección debería responder a dicha denominación y el contenido del artículo 63 estaría mejor ubicado tras el artículo 65, una vez establecido qué son los procesos de deliberación participativa (artículo 64) y cómo se articulan en la práctica, lo que requiere la aprobación de un acuerdo de deliberación participativa (artículo 65).



685. En el artículo 65.3 hay que sustituir el artículo “el” por la preposición “en”, cuando se mencionan las ordenanzas, reglamentos o acuerdos que la desarrollen.
686. El nombre del título VII tendría que aludir a los dos órganos, el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, que tienen una importancia paralela.
687. En el artículo 85.4 del anteproyecto se echa en falta que no se precise que han de ser publicitados los informes sobre el coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido, tal y como exige el artículo 85.2 LBRL.
688. Podría suprimirse sin problemas la remisión del artículo 85.6, a la vista del inicio del artículo 84.1.
689. La redacción del artículo 94.9 podría mejorarse sustituyendo “con la legislación que sobre esta misma materia” por “con lo que sobre esta misma materia”.
690. Convendría incluir en un nuevo artículo el contenido de los apartados 5 y 6 del artículo 95, ya que versan en exclusiva sobre los consorcios que no excedan de un territorio histórico.
691. En la disposición adicional primera se sugeriría que el mensaje de la letra c), referido a la Junta de Gobierno Local, se ubicase en la letra a), al ser esa la forma que tendrá la disposición de carácter general, y el incluido en su párrafo segundo (suprimido el “asimismo”) lo fuera en un nuevo apartado 2 de la disposición adicional primera ya que nada tiene que ver con la forma de las normas dictadas por las entidades locales.
692. El título de la disposición adicional cuarta tendría que ser “Ofertas de empleo Público conjuntas” puesto que no contiene ninguna regulación acerca de unos hipotéticos “procedimientos selectivos comunes”.
693. En la disposición transitoria segunda ocurre lo contrario que en el artículo 57.2 porque la norma sustantiva –que los municipios de más de veinte mil habitantes deben aprobar cartas de servicio o documentos de similares características– no figura en el artículo 43.2 donde las cartas se contemplan de forma puramente potestativa. La disposición transitoria podría centrarse en ese régimen jurídico provisional, dando tiempo a los municipios de más de 20.000 habitantes para que puedan adecuarse a la nueva obligación impuesta por la ley.
694. El apartado 7 de la disposición transitoria tercera podría suprimirse porque en la enunciación de todos los supuestos se añade “así como de sus entidades instrumentales” salvo en el caso del apartado 1 que tendría que completarse.



695. Además, la expresión “de más de ... habitantes y de hasta ... habitantes”, de los apartados 2, 3 y 4, cabría mejorarse con la siguiente “de más de habitantes hasta ... habitantes”.
696. Podría suprimirse la disposición transitoria sexta ya que el artículo 18.4 no dice que para que resulte aplicable tenga que tratarse de leyes sectoriales emanadas con posterioridad a la vigente ley.
697. El apartado 2 de la disposición final sexta ha de ser eliminado, ya que confunde la entrada en vigor de la ley con su régimen transitorio que resultará plenamente aplicable cuando aquella se produzca.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de Ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 28 de octubre de 2014 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente