



INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY MUNICIPAL DE EUSKADI

1.- ANTECEDENTES

El presente informe se emite a solicitud de la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos de este Departamento con relación a la adecuación a derecho del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 que «en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan».

La asesoría jurídica de la Dirección de Servicios resulta competente para emitir el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 e) 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 que atribuye a la mencionada Dirección la competencia para elaborar «dictámenes técnicos y asesoramiento jurídico en general en materias propias del Departamento a propuesta de los órganos del mismo, así como prestar el apoyo que le sea requerido en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general y de producción de actos administrativos».

La documentación que obra en el expediente —de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2003 y la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres¹— es la siguiente:

1. Orden de inicio de la tramitación del expediente de elaboración del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.
2. Borrador del anteproyecto de Ley.
3. Informe de impacto en función del género, respecto del anteproyecto de Ley

¹ Artículo 19.— Evaluación previa del impacto en función del género.

1.— Antes de acometer la elaboración de una norma o acto administrativo, el órgano administrativo que lo promueva ha de evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo. Para ello, ha de analizar si la actividad proyectada en la norma o acto administrativo puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y promover su igualdad

4. Orden de aprobación previa del borrador inicial del anteproyecto de Ley, por la que se resuelve la continuación de su procedimiento de elaboración

2.- CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO

2.1.- COMPETENCIA

La Constitución Española de 1978 regula la organización territorial del Estado en su Título VIII cuyo capítulo primero comienza con el artículo 137: «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». Su capítulo segundo regula la «Administración Local» a la que dedica, únicamente, tres artículos. Con respecto a nuestra comunidad autónoma, su Disposición Adicional Primera resulta de fundamental importancia al declarar que «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

La Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco declara en el párrafo cuarto de su artículo 10, que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de «Régimen Local» y del «Estatuto de los Funcionarios (...) de su Administración Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18. de la Constitución».

La articulación de las relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos Forales de los Territorios Históricos tiene lugar con la aprobación de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre —conocida como la Ley de Territorios Históricos o por las siglas LTH—; esta Ley atribuye la competencia exclusiva a los Órganos Forales de los Territorios Históricos en las materias de «Régimen electoral municipal y de Entidades Locales menores²» y de «Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales³».

El régimen jurídico de la administración local de nuestra comunidad autónoma se ha abordado de manera sectorial mediante la aprobación de leyes que han incidido sobre diferentes ámbitos materiales con repercusión en competencias municipales (urbanismo, medio ambiente y servicios, entre otros); sin embargo, la normativa legal aplicable a nuestras entidades locales la encontramos en la legislación básica estatal —especialmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local—, e incluso a disposiciones reglamentarias estatales, carentes de ese carácter básico. El presente anteproyecto de Ley constituirá la norma que regula las peculiaridades de nuestra administración local en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

² Artículo 7 a) 2

³ Artículo 7 a) 5

Además de la previsión constitucional y la del Estatuto de Autonomía, el marco jurídico que da cobertura a la iniciativa legislativa descansa en las siguientes normas:

1. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (Disposición adicional segunda. Régimen foral vasco)
2. Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco
3. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Disposición adicional octava. Régimen foral vasco)
4. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Disposición final tercera. Haciendas Forales)

2.2.- EXAMEN DEL PROYECTO

El anteproyecto de la Ley Municipal de Euskadi objeto de informe se estructura en exposición de motivos, nueve títulos, seis disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales. La Ley pretende ser la norma que defina «la posición institucional del municipio vasco tanto en el ámbito de la acción pública como en el de la financiación⁴».

El Título I, «Objeto y principios de la Ley», recoge su objeto y otras disposiciones de carácter general a tener en cuenta para comprender correctamente el contenido del resto del articulado.

El Título II que se rubrica «El municipio y las demás entidades locales vascas», se estructura en dos capítulos: el primero, trata de la posición institucional dominante que tiene el municipio en el sistema institucional de nuestra comunidad autónoma, y el segundo, aborda el tratamiento genérico de las entidades locales diferentes al municipio y el reconocimiento de las competencias de los Territorios Históricos en relación con tales entidades locales.

El Título III, de las «Competencias municipales», define el concepto de competencia municipal y su tipología; recoge en un listado las competencias propias —que son las que garantizan el autogobierno—, y contempla la posibilidad de la transferencia o delegación de competencias a los municipios y entidades locales..

El Título IV, «Organización municipal y funcionamiento. Estatuto de sus representantes. Directivos públicos profesionales», se estructura en tres capítulos; el primero, se ocupa de establecer unas reglas complementarias en materia de organización institucional a las previstas en la legislación básica; el segundo, regula determinados aspectos del estatuto de los representantes locales, con especial mención a cuestiones tales como el estatuto de los

⁴ Párrafo IV, «Principios definitorios del Texto Legal», de su exposición de motivos.

representantes de la oposición política, los grupos municipales o la importante regulación de los Códigos Éticos que pretende situar a Euskadi en una posición de vanguardia en lo que respecta a esa materia en el ámbito local, y el tercero, regula la figura de los directivos públicos profesionales.

El Título V, de los «Deberes y derechos de las personas vecinas de un municipio. Cartas de servicio», se estructura en dos capítulos; el primero, regula los deberes y derechos de las personas vecinas de un municipio, y el segundo, las Cartas de Servicios, instrumento que pueden aprobar los municipios en «donde se recogerá la información sobre las principales características de determinados servicios municipales, indicando los derechos y deberes de las personas que los utilicen, así como los compromisos de calidad que se asumen en su prestación⁵».

El Título VI, del «Gobierno abierto. Transparencia y participación ciudadana», se estructura en cuatro capítulos; el primero, «recoge el encuadre de esta materia en la noción de Buen Gobierno y de Gobierno Abierto⁶»; el segundo, aborda la regulación de las obligaciones de publicidad activa de los municipios; el tercero aborda el derecho de acceso a la información pública y las reclamaciones que se puedan formular frente a las denegaciones de acceso a tal información, y el cuarto, regula la participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas, instrumentos de planificación y de toma de decisiones derivadas del ejercicio de las funciones de gobierno y administración de las entidades locales.

El Título VII, del «Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales», crea el Consejo Vasco de Políticas Públicas, órgano colegiado permanente que tiene por objeto hacer efectivas las relaciones de cooperación institucional de los municipios con las instituciones forales y autonómicas al posibilitar su participación en la elaboración de las políticas públicas que estas últimas lleven a cabo. Además, se crea la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, «de composición estrictamente municipal, y que tiene por función principal actuar como mecanismo de alerta temprana examinando mediante un informe previo los Anteproyectos de Ley o de Decretos Legislativos, con la finalidad de analizar la adecuación de tales anteproyectos o proyectos a la autonomía local⁷».

El Título VIII, de la «Gestión de servicios públicos locales», se estructura en dos capítulos; el primero, se ocupa de la gestión de servicios públicos locales, las formas de gestión y la posibilidad de crear entidades instrumentales para prestar servicios públicos, y el segundo, establece la posibilidad de «crear, modificar o suprimir, entidades locales intermedias de base asociativa al objeto de llevar a cabo una prestación conjunta o compartida de los servicios públicos municipales⁸» y regula su régimen jurídico.

El Título IX, «Financiación municipal», se estructura en dos capítulos; el primero, recoge las disposiciones generales sobre los principios de la Hacienda Local vasca, el carácter

⁵ Artículo 43.1 del anteproyecto de Ley.

⁶ Párrafo VI, «Títulos y capítulos del texto legal», de su exposición de motivos.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Artículo 92.1 del anteproyecto.

incondicional de la financiación municipal y la naturaleza excepcional de la financiación condicionada, y una serie de reglas relativas al régimen presupuestario, al régimen de endeudamiento y a la contabilidad, y el segundo, regula la financiación de los municipios y demás entidades locales.

El anteproyecto cuenta con seis disposiciones adicionales:

1. Primera: «Potestad Normativa Local». Relaciona las formas que pueden adoptar las normas dictadas por las entidades locales
2. Segunda: «Procedimientos sancionadores». Contempla la posibilidad de sustituir el pago de multas por trabajos de valor equivalente y la responsabilidad solidaria de los daños ocasionados.
3. Tercera: «Federaciones y asociaciones». Regula la posibilidad de que los municipios se agrupen en federaciones y asociaciones, el contenido mínimo de sus estatutos y sus funciones.
4. Cuarta: «Ofertas de Empleo Público conjuntas y procedimiento selectivos comunes». Contempla la posibilidad de suscribir convenios con el Instituto Vasco de Administración Pública para incorporar las Ofertas de Empleo Público municipales en la propia de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Territorio Histórico y para que realice las pruebas del proceso de selección convocado.
5. Quinta: «Funcionarios con habilitación de carácter nacional. Competencias de las Instituciones comunes y de los Territorios Históricos». Regula el régimen de esta clase de funcionarios.
6. Sexta: «participación de los municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos». Establece la forma de designación de los representantes municipales en los Consejos Territoriales de Finanzas de cada Territorio Histórico.

El anteproyecto contiene seis disposiciones transitorias:

1. Primera: «Ejercicio en los ámbitos materiales de competencia propia de los municipios».
2. Segunda: «Cartas de Servicio». Establece un plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley para que los municipios de más de veinte mil habitantes aprueben tales Cartas de Servicio o «documentos de similares características»
3. Tercera: «Aplicabilidad diferida de las obligaciones de transparencia recogidas en el Título VI». Establece un plazo para que los municipios, las «entidades de carácter supramunicipal» y las «entidades instrumentales» de las anteriores cumplan plenamente las obligaciones de transparencia contenidas en el Título VI. El plazo fijado se establece en función del número de habitantes del municipio en cuestión.
4. Cuarta: No titulada. Trata sobre la forma de obrar si a la entrada en vigor de la Ley no se hubiera constituido el Consejo o Autoridad Independiente de Transparencia y Acceso a la Información Pública del art. 59.1.
5. Quinta: No titulada. Habla de la forma de articulación de las ayudas públicas destinadas a la financiación de Escuelas de Música Locales y «Euskaltegi» Municipales existentes en el momento de entrada en vigor de la Ley.

6. Sexta: No titulada. Establece la necesidad de contemplar la financiación adecuada en las normas reglamentarias que desarrollen leyes sectoriales de concreción de servicios, actividades o prestaciones derivados de competencias atribuidas como propias a los ayuntamientos.

El anteproyecto cuenta con una disposición derogatoria y con las cinco disposiciones finales siguientes:

1. Primera: «Modificaciones 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»:
 - Uno: Funcionamiento del Consejo Vasco de Finanzas Públicas y municipios
 - Dos: participación de los Municipios Vascos en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas
 - Tres: Se añade un apartado nuevo al artículo 28 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, con el siguiente contenido
2. Segunda: «Puesta en funcionamiento del nuevo sistema»
3. Tercera: «Modificación del artículo 91 de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la garantía de ingresos y para la inclusión social»
4. Cuarta: «Modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal.
5. Quinta: «Entrada en vigor»

2.3.- TÉCNICA LEGISLATIVA

En este punto se ha de contrastar el cumplimiento de nuestras Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (en adelante, DEPLDOR⁹) y la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante, COJUAE) en la redacción del anteproyecto de Ley. En esta cuestión, haremos alusión —en defecto de previsión de las DEPLDOR y ante la ausencia de dictamen de la COJUAE al respecto— a las Directrices de técnica normativa del Estado¹⁰ (en adelante, DTNE).

Vaya por delante que entendemos que el principio de seguridad jurídica, la coherencia en el uso del lenguaje jurídico y la simplicidad y claridad deben tenerse en cuenta en la redacción normativa, toda vez que una buena norma es aquella que se estructura en función del objeto normado, emplea un lenguaje jurídico correcto y una redacción comprensible para el destinatario de la misma.

⁹ Aprobadas por el Consejo de Gobierno en su sesión del día 23 de marzo de 1993, publicadas en el BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993.

¹⁰ Aprobadas por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005, publicadas en el BOE nº 180 de 29 de julio de 2005 mediante Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría

2.3.1.- Título y parte expositiva.

(A) Título.

Con respecto al título de la norma, nuestras DEPLDOR dicen que «El título deberá reflejar lo más fielmente posible el contenido objeto de la disposición¹¹»; el anteproyecto de Ley lleva por título «Ley Municipal de Euskadi». No obstante lo anterior, el párrafo primero de la exposición de motivos se refiere a la norma como «Ley Municipal Vasca»: toda referencia a la norma debe serlo a su título completo y escrito en mayúsculas. Así, deben modificarse, en la exposición de motivos, las siguientes alusiones al anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi:

a) Redacción del anteproyecto:

«La Ley Municipal es una de las normas jurídicas (...), han transcurrido ya treinta y cinco años, sin que se haya aprobado una Ley Municipal para Euskadi». (Párrafo I, pár. primero)

Redacción propuesta:

«La Ley Municipal de Euskadi es una de las normas jurídicas (...), han transcurrido ya treinta y cinco años, sin que se haya aprobado una ley municipal para Euskadi».

b) Redacción del anteproyecto:

«Pero, 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. Al no haber dispuesto de una Ley Municipal hasta ahora,(...)». (Párrafo I, pár. tercero)

Redacción propuesta:

«Pero, sin la Ley Municipal de Euskadi / sin ley municipal en Euskadi, el edificio institucional de nuestra comunidad autónoma estaba incompleto y por eso resulta imprescindible la aprobación de esta Ley, a fin de poder culminar el proceso de articulación de los tres niveles institucionales de gobierno en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Al no haber dispuesto de una ley municipal hasta ahora,(...)»

c) Redacción del anteproyecto:

«Naturalmente, en el transcurso del recorrido de Euskadi como Comunidad Autónoma, la necesidad de una Ley Municipal ha estado siempre presente, (...) ha favorecido el proceso de aprobación de la Ley Municipal, pues es evidente que, (...)». (Párrafo I, pár. quinto)

¹¹ Directriz primera. EL TÍTULO. 1.- Principios generales.

Redacción propuesta:

«Naturalmente, en el transcurso del recorrido de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la necesidad de una ley municipal ha estado siempre presente, (...) ha favorecido el proceso de aprobación de la Ley Municipal de Euskadi, pues es evidente que, (...)»

d) Redacción del anteproyecto:

«En efecto, no cabe exclusivamente referirse en esta materia (...), sino que el atributo fundamental de la Ley Municipal vasca, frente a otras leyes de las mismas características aprobadas por las Comunidades Autónomas (...)» (Párrafo II, pár. séptimo)

Redacción propuesta:

«En efecto, no cabe exclusivamente referirse en esta materia (...), sino que el atributo fundamental de la Ley Municipal de Euskadi, frente a otras leyes de las mismas características aprobadas por las Comunidades Autónomas (...)»

e) Redacción del anteproyecto:

«En lo que respecta al marco jurídico actual, la Ley Municipal parte del artículo 10.4 del Estatuto de Gernika (...)» (Párrafo II, pár. octavo)

Redacción propuesta:

«En lo que respecta al marco jurídico actual, la Ley Municipal de Euskadi parte del artículo 10.4 del Estatuto de Gernika (...)»

f) Redacción del anteproyecto:

«De hecho, la Ley Municipal Vasca desarrolla estas nuevas posibilidades y se convierte en norma actualizadora de los Derechos Históricos en materia local (...)» (Párrafo II, pár. undécimo)

Redacción propuesta:

«De hecho, la Ley Municipal de Euskadi desarrolla estas nuevas posibilidades y se convierte en norma actualizadora de los Derechos Históricos en materia local (...)»

g) Redacción del anteproyecto:

«Finalmente, el legislador ha tenido también muy en cuenta (...) distintos proyectos y proposiciones de Ley reguladoras de la Ley Municipal Vasca que se han presentado en momentos anteriores (...)» (Párrafo II, pár. duodécimo)

«Finalmente, el legislador ha tenido también muy en cuenta (...) distintos proyectos y proposiciones de Ley reguladoras de la Ley Municipal de Euskadi que se han presentado en momentos anteriores (...)»

h) Redacción del anteproyecto:

«Respecto al procedimiento seguido para la definición del contenido de la Ley Municipal, la necesidad de lograr un consenso (...)» (Párrafo III, pár. primero)»

Redacción propuesta:

«Respecto al procedimiento seguido para la definición del contenido de la Ley Municipal de Euskadi, la necesidad de lograr un consenso (...)»

i) Redacción del anteproyecto:

«La complejidad institucional, territorial e ideológica de la Comunidad Autónoma, así como la evidencia de la imposibilidad de haber llegado a aprobar una Ley Municipal desde el comienzo de la etapa autonómica (...)» (Párrafo III, pár. segundo)

Redacción propuesta:

«La complejidad institucional, territorial e ideológica de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como la evidencia de la imposibilidad de haber llegado a aprobar una ley municipal desde el comienzo de la etapa autonómica (...)»

j) Redacción del anteproyecto:

«(...) de tal manera que puedan desarrollar satisfactoriamente las competencias que, tanto la Ley Municipal como otras normas sectoriales, reconozcan a los municipios». (Párrafo IV, pár. quinto)

Redacción propuesta:

«(...) de tal manera que puedan desarrollar satisfactoriamente las competencias que, tanto la Ley Municipal de Euskadi como otras normas sectoriales, reconozcan a los municipios».

k) Redacción del anteproyecto:

«Pero, junto a esto, también hay que destacar que la Ley Municipal respeta escrupulosamente la singular posición (...)). (Párrafo IV, pár. segundo)

Redacción propuesta:

«Pero, junto a esto, también hay que destacar que la Ley Municipal de Euskadi respeta escrupulosamente la singular posición (...)).

l) Redacción del anteproyecto:

«La Ley Municipal afronta, por tanto, una serie de metas u objetivos (...)).(Párrafo V, pár. primero)

Redacción propuesta:

«La Ley Municipal de Euskadi afronta, por tanto, una serie de metas u objetivos (...))»

m) Redacción del anteproyecto:

«Con pleno respeto al marco normativo- institucional vigente, la Ley Municipal tiene como función principal (...)) ((Párrafo V, pár. segundo)

Redacción propuesta:

«Con pleno respeto al marco normativo- institucional vigente, la Ley Municipal de Euskadi tiene como función principal (...))»

n) Redacción del anteproyecto:

«En este punto la Ley Municipal lleva a cabo una apuesta sincera por mejorar (...)) (Párrafo V, pár. cuarto)

Redacción propuesta:

«En este punto la Ley Municipal de Euskadi lleva a cabo una apuesta sincera por mejorar (...))»

Sin embargo, en el Párrafo V de la exposición de motivos nos encontramos con que se denomina correctamente a la Ley:

«El cuarto objetivo de la Ley Municipal de Euskadi no es otro que (...)) (pár. primero)

«El noveno objetivo de la Ley Municipal de Euskadi entronca con el diseño de un sistema propio de gestión (...)» (pár. décimo)

«La Ley Municipal de Euskadi, respetando las competencias propias de las instituciones forales (...)» (pár. décimo)

«No cabe duda que la Ley Municipal de Euskadi da un paso decidido (...)» (pár. undécimo)

«(...) se convierte así en uno de los ejes centrales de la Ley Municipal de Euskadi». (pár. undécimo)

«En este sentido, debe resaltarse cómo la Ley Municipal de Euskadi, a diferencia de otras leyes autonómicas (...)» (pár. duodécimo)

«La Ley Municipal de Euskadi se configura, por tanto, como una pieza esencial que (...)» (pár. decimotercero)

«Por consiguiente, la Ley Municipal de Euskadi, independientemente del juicio doctrinal que merezca (...)» (pár. decimocuarto)

El Párrafo VI que habla de los «Títulos y capítulos del texto legal» comienza, no obstante, refiriéndose al texto legal de la siguiente manera:

«La **Ley Municipal** se estructura en nueve Títulos específicos sobre otras tantas materias, (...)»

En los Párrafos V y VI se alternan las referencias correctas a la Ley y las incorrectas, incluso nos encontramos con la siguiente expresión:

«Ello implica que la **Ley municipal**, en cuanto ley de contenido institucional (...)». (Párrafo VI, pár. decimotercero)

(B) Índice

Nuestras DEPLDOR no contemplan la posibilidad de incluir un índice en la disposición legal —tal vez debido a que fueron aprobadas en el año 1993—. La directriz 10 de las DTNE de 2005, por su parte, dice así al respecto:

«10. Inserción de índices.

En las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva. Si se trata de reales decretos aprobatorios, el índice se situará inmediatamente después del título de la disposición aprobada».

La COJUAE, sin embargo, no se ha mostrado favorable —en el único dictamen que hemos encontrado que hable sobre esta cuestión: el referenciado con el 86/2006, pár. 153— a que la norma legal cuente con un índice:

«El anteproyecto dictaminado incluye, dentro del propio texto legal, un índice. La Comisión ha tenido ocasión de elogiar la incorporación de tal contenido en los expedientes de elaboración de disposiciones, pero en tanto auxilio en el conocimiento de los mismos, como un documento diferenciado del propiamente normativo. Cuando se incorpora un índice dentro del propio texto puede ser motivo de inseguridad jurídica, al poder divergir las rúbricas y términos utilizados en una y otra ubicación, sobre todo si el texto normativo es modificado, por ejemplo en sede parlamentaria, olvidando el ajuste en el índice. De mantenerse, debe reubicarse como documento separado, o, como mucho, en la exposición de motivos, asumiéndose en tal caso el riesgo de divergencias que señalamos».

No obstante lo anterior, entendemos que la inclusión de un índice en la norma antes de la exposición de motivos puede ser de gran ayuda para su destinatario —el índice siempre facilitará que se acuda con rapidez al artículo que se desea consultar y nos mostrará rápidamente el capítulo y título en donde se inserta—. Lógicamente, deberán tomarse las precauciones precisas por el tramitador de la norma para que el índice se modifique en consonancia con la modificación de la estructura de la norma, de tal suerte que, a su publicación, el índice sea reflejo fiel de la estructuración de la norma legal en sus correspondientes artículos, secciones, capítulos, títulos, libros y disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

(C) parte expositiva.

Nuestras DEPLDOR señalan que la parte expositiva de una ley «irá precedida del título "Exposición de Motivos"», requisito que cumple el anteproyecto de Ley.

La exposición de motivos se divide en seis **párrafos** titulados, identificados con números romanos y justificados en el texto. Nuestras DEPLDOR nada señalan en cuanto a la división de la exposición de motivos y su forma, pero si nos detenemos a leer en el Boletín Oficial del País Vasco las leyes aprobadas por el Parlamento Vasco el año pasado¹², comprobaremos que la división de la exposición de motivos sigue lo contemplado por la directriz 15 de las DTNE:

«División.—Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados¹³, que se identificarán con números romanos centrados en el texto».

¹² Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco; Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi y Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.

¹³ Nuestras DEPLDOR (directriz tercera) dividen el contenido de los artículos en **párrafos y apartados**:
«a) Párrafos:

Por tanto, la división realizada en el anteproyecto de Ley no es acorde con las DEPLDOR por lo que ha de corregirse: suprimir la titulación de los párrafos y centrar en el texto el número romano que los identifica.

En cuanto a su contenido, deberá indicar «los motivos que hayan dado origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoye, los principios y líneas generales de la regulación cuando sea preciso para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más novedosos.

No debe confundirse la Exposición de Motivos con la Memoria y los antecedentes necesarios que deben acompañar al texto del Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria. La Memoria responde a un análisis más amplio de la regulación normativa, en la que, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tengan en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de Organismos.¹⁴».

La directriz 12 de las DTNE dice así:

«12. Contenido.

La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas».

Los artículos deberán ser breves, tendrán como máximo tres o cuatro párrafos que irán numerados en cifras árabes. De haber uno sólo, no se numerará.

b) Apartados:

Los párrafos podrán dividirse, en caso de ser necesario, en apartados que se indicarán con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente: a) , b) , c) etc. ».

Por el contrario, la directriz 31 de las DTNE divide el contenido de los artículos de la siguiente manera:

« El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.

Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c).»

¹⁴ Directriz segunda. I.- La parte expositiva

El Párrafo I de la exposición de motivos lleva por título «Necesidad de una Ley Municipal Vasca» —ya hemos dicho que la titulación de su parte expositiva no es conforme a las directrices de técnica normativa—, expresa la necesidad de llevar a cabo la tramitación del anteproyecto de Ley. Desde el punto de vista de la técnica normativa debemos hacer las siguientes observaciones con respecto a su redacción:

a) Redacción del anteproyecto:

«(...) una de las columnas de la estructura jurídico-institucional del autogobierno vasco, una estructura que puede calificarse como tripartita, pues se asienta en tres niveles institucionales diferentes, cada uno de ellos con un perfil diferenciado y sus propias competencias: las Instituciones Comunes, los Territorios Históricos y los Municipios». (pár. primero)

Redacción propuesta:

Dado que se habla de niveles institucionales y no territoriales, entendemos que, o bien se habla de Comunidad Autónoma, Territorios Históricos y Municipios y demás entidades locales — nivel territorial—, o bien se habla de Instituciones Comunes (Parlamento Vasco y Gobierno Vasco), Órganos Forales (Juntas Generales y Diputaciones Forales) y Ayuntamientos (órganos de gobierno de los municipios). Sin embargo, dado que se refiere a «sus propias competencias», entendemos que lo correcto sería referirse a quien las ostenta no al órgano de gobierno que las ejerce, esto es, a las entidades territoriales y no al nivel institucional o a los órganos de gobierno:

«(...) una estructura que puede calificarse como tripartita, pues se asienta en tres niveles territoriales diferentes que cuentan con sus propias competencias: Comunidad Autónoma, Territorios Históricos y Municipios y demás entidades locales».

b) Redacción del anteproyecto:

«Por su parte, el Estatuto de Gernika y la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, la comúnmente denominada “Ley de Territorios Históricos”, se ocupan de la distribución de competencias entre las Instituciones Centrales (Gobierno Vasco y Parlamento Vascos) y las de los Territorios Históricos (Diputaciones Forales y Juntas Generales)». (pár. segundo)

Redacción propuesta:

«Por su parte, el Estatuto de Gernika y 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, conocida como la «Ley de Territorios Históricos»¹⁵, se ocupan de la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes (Parlamento Vasco y Gobierno Vasco) y los Órganos Forales de los Territorios Históricos (Juntas Generales y Diputaciones Forales)» .

c) Redacción del anteproyecto:

«Y por último, una variada lista de Normas Forales de los Territorios Históricos regulan las materias competencia de dichos Territorios Históricos y, en lo que tiene que ver con los Municipios, también algunas materias que afectan a estos directamente en asuntos específicos como demarcaciones territoriales, entidades de ámbito supramunicipal, presupuestos, finanzas, haciendas locales, etc.». (pár. segundo)

Redacción propuesta:

«Y por último, una variada lista de Normas Forales de los Territorios Históricos regulan las materias competencia de dichos Territorios Históricos y, en lo que tiene que ver con los municipios, también algunas materias que afectan a estos directamente en asuntos específicos como demarcaciones territoriales, entidades de ámbito supramunicipal, presupuestos, finanzas o hacienda local».

d) Redacción del anteproyecto:

«Pero, 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. Al no haber dispuesto de una Ley Municipal hasta ahora, las instituciones locales vascas han tenido que desenvolverse a partir de un marco normativo institucional caracterizado por su precariedad. Si bien es cierto que, en el ámbito tributario y económico-financiero, así como en otros ámbitos de su competencia, los Territorios Históricos han aprobado distintas Normas Forales directamente aplicables a los municipios y entidades locales de sus respectivos ámbitos territoriales, no es menos cierto que, ante la ausencia de una Ley propia de la Comunidad Autónoma que abordara en su globalidad las cuestiones municipales, los diferentes gobiernos locales de Euskadi han ido desenvolviéndose acudiendo a la aplicación de la normativa estatal básica y de las leyes sectoriales, especialmente las aprobadas por el Parlamento Vasco, que han ido incidiendo sobre diferentes ámbitos materiales y que, en muchos supuestos, repercutían directamente sobre las competencias municipales (urbanismo, medio ambiente, servicios sociales, etc.).

¹⁵ Según la Real Academia de la Lengua (Diccionario panhispánico de dudas):

«**Comillas**. 1. Signo ortográfico doble del cual se usan diferentes tipos en español: las comillas angulares, también llamadas latinas o españolas (« »), las inglesas (“ ”) y las simples (‘ ’). Las comillas inglesas y las simples se escriben en la parte alta del renglón, mientras que las angulares se escriben centradas. En los textos impresos, se recomienda utilizar en primera instancia las comillas angulares, reservando los otros tipos para cuando deban entrecomillarse partes de un texto ya entrecomillado».

Pero todo ello no ha resuelto el problema de dotar a los municipios vascos de un marco jurídico propio que les dé estabilidad y les permita ejercer su autogobierno y cumplir con su finalidad principal, que no es otra que la de atender las demandas de la ciudadanía en su condición de Administración más próxima a ella». (pár. tercero)

Redacción propuesta:

«Pero, sin Ley Municipal de Euskadi, el edificio institucional vasco esta incompleto y por eso resulta imprescindible aprobar esta Ley a fin de poder culminar el proceso de articulación entre los tres niveles institucionales de gobierno de Euskadi. Al no haber dispuesto de una ley municipal propia, nuestros municipios y demás entidades locales han tenido que desenvolverse en un marco normativo institucional caracterizado por su precariedad; si bien es cierto que los Órganos Forales han aprobado distintas normas directamente aplicables a los municipios y demás entidades locales de sus respectivos Territorios Históricos, no es menos cierto que, ante la ausencia de una ley propia de la Comunidad Autónoma de Euskadi que abordara su régimen local de manera integral, los órganos de gobierno de nuestros municipios y demás entidades locales han aplicado la normativa básica estatal sobre régimen local y las leyes sectoriales aprobadas por el Parlamento Vasco. Así, se hace preciso dotarlos de un marco jurídico que les dé estabilidad y les permita ejercer su autogobierno y cumplir con su finalidad principal, que no es otra que la de atender las demandas de la ciudadanía en su condición de administración pública más próxima a ella».

e) Redacción del anteproyecto:

«La Ley pretende una clarificación competencial que, (...) permita garantizar una correcta prestación de servicios a los ciudadanos». (pár. cuarto)

Redacción propuesta:

«La Ley pretende una clarificación competencial que, (...) permita garantizar una correcta prestación de servicios a la ciudadanía»

f) Redacción del anteproyecto:

«En este sentido, junto a aspectos trascendentales en la ley, como los relativos a su régimen institucional, competencias, etc., hay que destacar». (pár. cuarto)

Redacción propuesta:

«En este sentido, junto a aspectos trascendentales de la ley, como son los relativos a su régimen institucional y de competencias, hay que destacar».

g) Redacción del anteproyecto:

«(...) y ello hace aún más necesario algo que ya era una constante exigencia desde mucho antes de que se produjese dicha reforma, esto es, la imprescindible presencia de los municipios vascos en los órganos y en los procesos de toma de decisiones que les afecten directamente». (pár. cuarto)

Redacción propuesta:

«(...) y ello hace aún más necesario algo que ya era una constante exigencia desde mucho antes de que se produjese dicha reforma, esto es, la imprescindible presencia de representantes de los municipios y demás entidades locales de nuestra comunidad autónoma en los órganos y en los procesos de toma de decisiones que les afecten directamente».

h) Redacción del anteproyecto:

«En la actual coyuntura política se ha presentado una ocasión propicia que ha favorecido el proceso de aprobación de la Ley Municipal, pues es evidente 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». (pár. quinto)

Redacción propuesta:

«En la actual coyuntura política se ha presentado una ocasión propicia que ha favorecido el proceso de aprobación de la Ley Municipal de Euskadi, pues es evidente que, a diferencia de lo ocurrido en otras épocas, la práctica totalidad de las fuerzas políticas vascas y los representantes institucionales, han estado de acuerdo en que ahora era inaplazable su aprobación»

i) Redacción del anteproyecto:

«Asimismo, también parecía claro que su contenido tenía que establecer un mínimo común denominador (...)» (pár. quinto)

Redacción propuesta:

Entendemos que «asimismo» y «también» son sinónimos¹⁶, motivo por el cual proponemos la supresión del último adverbio modal.

«Asimismo, parecía claro que su contenido tenía que establecer un mínimo común denominador(...)

j) Redacción del anteproyecto:

«Asimismo, también parecía claro que su contenido tenía que establecer un mínimo común denominador que concitase un acuerdo lo más amplio posible de la representación de las distintas sensibilidades políticas y de los tres niveles institucionales de Euskadi, pues todos los agentes políticos e institucionales eran conscientes de que una Ley de estas características debía contar con un amplio respaldo, si quería no sólo salir adelante, sino también, dentro de lo impredecible del futuro, perdurar en el tiempo, por ser una ley de todos, por todos y para todos. La gran dificultad de todo ello se ha reflejado claramente en dos aspectos: en primer lugar, en lo referente a su contenido, donde se ha hecho un auténtico trabajo de orfebrería jurídico-política para intentar reflejar las aportaciones de todos y donde todos han tenido que realizar un esfuerzo por contribuir al texto y por intentar comprender las aportaciones de otras procedencias, en beneficio del acuerdo y del bien común; y, en segundo lugar, en el complejo procedimiento seguido para la definición y precisión finales de su contenido».

Redacción propuesta:

Entendemos que tal redacción debería suprimirse del texto toda vez que constituye una «exhortación o declaración laudatoria¹⁷».

El **Párrafo II de la exposición de motivos lleva por título «Fundamentos competenciales»**. En este Párrafo se lleva a cabo un repaso histórico del camino seguido por los Derechos Históricos vascos o régimen foral de nuestros Territorios Históricos desde el siglo XIX hasta el presente; hasta su párrafo sexto, nos encontramos ante una «declaración didáctica» del ámbito competencial sobre el que descansa el proyecto de Ley:

1. Decreto de 29 de octubre de 1841
2. Régimen de Concierto Económico surgido desde 1878: «municipio concertado»
3. Real Orden de 8 de junio de 1878
4. La Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882
5. La Real Orden de 8 de agosto de 1891
6. Real Decreto de 13 de diciembre de 1906

¹⁶ Diccionario de la lengua española:

«Asimismo.

1. adv. m. también (como afirmación de igualdad, semejanza, conformidad o relación)».

¹⁷ Directriz 12 de las DTNE: «Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas».

7. Real Decreto Ley de 8 de marzo de 1924 aprueba el Estatuto Municipal y disposiciones complementarias
8. Real Decreto Ley de 21 de octubre de 1924 de adaptación del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 a las provincias Vascongadas
9. Estatuto Vasco de 1936
10. Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945
11. 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
12. Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local
13. Real Decreto 3046/1977 de 6 de octubre por el que se articulaba parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local,
14. Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

El párrafo sexto comienza de la siguiente manera:

«La Ley Municipal de Euskadi encuentra su fundamento competencial en un abanico de títulos que conviene ordenar de forma precisa,(...)»

El párrafo anterior, el séptimo y octavo los dedica el Párrafo II a expresar el fundamento competencial de la iniciativa legislativa. Debemos llamar la atención sobre el uso incorrecto de la expresión «Ley Municipal vasca» empleada en el párrafo séptimo —hace referencia al anteproyecto de Ley en tramitación y cuyo título es Ley Municipal de Euskadi— y sobre las siguientes expresiones empleadas en el párrafo octavo que son más propias de un texto narrativo que de una norma legal:

«(...) su artículo 39 y su importantísima Disposición Adicional Segunda (...)»

«(...) que regulan notables especialidades del régimen municipal vasco (...)»

Los demás párrafos de este Párrafo II retoman la senda de la «declaración didáctica»; en primer lugar, extractan fundamentos jurídicos de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la excepcionalidad del régimen foral vasco en materia de régimen local que encuentra su fundamento en el amparo, respeto y actualización de los Derechos Históricos vascos, protegidos por la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978; en segundo lugar, se refiere a «las siempre valiosas aportaciones de los distintos proyectos y proposiciones de Ley reguladoras de la Ley Municipal Vasca que se han presentado en momentos anteriores», referencia genérica desprovista de concreción temporal y expresión del lugar en donde se han publicitado tales proyectos y proposiciones de Ley que hace que el destinatario del anteproyecto de Ley no pueda comprobar la aseveración realizada; en tercer lugar, se alude a «las importantes consideraciones contenidas en los dos pronunciamientos de la Comisión Arbitral relativas a los dos últimos proyectos de Ley municipal que han tenido lugar y que se recogen en sus Decisiones 1/2008, de 20 de octubre y 3/2012, de 19 de abril», alusión genérica y desprovista de la mención de los Boletines Oficiales del País Vasco en los que se publicitan (BOPV de 10 de diciembre de 2008 y de 13 de junio de 2013, respectivamente); en cuarto lugar, se refiere — también de forma genérica— a «las interesantes sugerencias de los Dictámenes

64/2008 de 9 de abril y 193/2011, de 28 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi» y, por último, no se olvida de «las relevantes aportaciones que la doctrina ha realizado en este tema».

El **Párrafo III de la exposición de motivos lleva por título «Procedimiento de definición de la Ley»**. Nos encontramos, de nuevo, con un párrafo cuyo contenido no se adecúa a lo que disponen las directrices de técnica normativa:

1. DEPLDOR, directriz segunda:

«En los Proyectos de Ley la parte expositiva irá precedida del título "Exposición de Motivos". En ella deberán indicarse los motivos que hayan dado origen a su elaboración, los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoye, los principios y líneas generales de la regulación cuando sea preciso para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más novedosos.

No debe confundirse la Exposición de Motivos con la Memoria y los antecedentes necesarios que deben acompañar al texto del Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria. La Memoria responde a un análisis más amplio de la regulación normativa, en la que, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tengan en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de Organismos».

2. DTNE, directriz 12:

«La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas».

Los dos primeros párrafos de éste Párrafo dicen lo siguiente:

«Respecto al procedimiento seguido para la definición del contenido de la Ley Municipal, la necesidad de lograr un consenso básico pero relevante, que permitiese logra el más amplio respaldo posible a una ley nuclear para el sistema de autogobierno vasco como ésta, han supuesto la puesta en marcha de una metodología de concertación y entendimiento dual: por un lado, entre los distintos niveles institucionales implicados y, por otro, entre las distintas sensibilidades políticas con representación en el Parlamento Vasco.

La complejidad institucional, territorial e ideológica de la Comunidad Autónoma, así como la evidencia de la imposibilidad de haber llegado a aprobar una Ley Municipal desde el comienzo de la etapa autonómica, que habían supuesto un debilitamiento obvio de las potencialidades de desarrollo institucional del municipalismo vasco y que habían

provocado un cierre en falso de la articulación de un sistema razonable de relaciones entre los poderes públicos de carácter territorial, hacían conveniente tener muy presente que una norma de estas características debe ser aceptada por Municipios, Territorios Históricos e Instituciones Comunes que, a su vez, pueden estar gobernados por distintas fuerzas políticas pero que, para que el sistema funcione mínimamente, deben asumir unas mismas reglas de juego, independientemente de quien gobierne en cada una de estas instituciones en cada momento».

El **Párrafo IV de la exposición de motivos lleva por título «Principios definatorios del Texto Legal»**. Nos remitimos a lo manifestado en cuanto al contenido del Párrafo III para concluir que este Párrafo es más propio de una memoria explicativa que del contenido de una exposición de motivos de una norma legal. Reproducimos su párrafo primero:

«En cuanto a los principios en los que se fundamenta la Ley, se trata aquí de ofrecer una breve síntesis de los más importantes, aquellos que el legislador ha querido que inspiren la regulación del régimen municipal vasco, con un punto de partida claro: dictar una “norma integral”, en el sentido de que define la posición institucional del municipio vasco tanto en el ámbito de la acción pública como en el de la financiación. Se trata, por tanto, de articular un modelo integrado de gobiernos locales que ha de 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, sin temor alguno a modificar, con el consenso de todos, la normativa que fuere necesario modificar; lo que supone, en algunas ocasiones, complementar y, en algún caso, puntualizar y hasta corregir, por ejemplo, el texto de la “Ley de Territorios Históricos”».

Si el primer párrafo nos adelanta que se va a hablar de los principios mas importantes, el contenido de los siguientes párrafos que componen éste Párrafo IV; no se menciona expresamente ninguno de los principios relacionados en el artículo 4 del anteproyecto de Ley para facilitar al destinatario de la Ley la comprensión de su contenido:

«Artículo 4.- Principios.

1.- La dirección política y acción de gobierno de los municipios vascos y del resto de entidades locales se desarrollará de acuerdo con lo establecido en esta Ley y de conformidad con los siguientes principios:

- a) Principio de autonomía local.
- b) Principio de autonomía financiera, en el marco de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- c) Principio de auto-organización.
- d) Principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos locales por parte de la ciudadanía.
- e) Principio de proximidad a la ciudadanía.
- f) Principio de solidaridad y de sostenibilidad medioambiental.
- g) Principio de participación de la ciudadanía en los procesos de formulación y

ejecución de las políticas públicas locales.

- h) Principio de Transparencia, desarrollo de la ética pública y adecuación a los principios de buen gobierno.
- i) Principio de igualdad entre mujeres y hombres

2. Asimismo, los órganos de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos, cuando asignen a los municipios y demás entidades locales competencias o responsabilidades públicas tanto normativas como de carácter ejecutivo, deberán respetar los siguientes principios:

- a) Garantizar la suficiencia financiera de los municipios o entes locales para el ejercicio de las competencias que les sean atribuidas.
- b) Subsidiariedad, debiendo justificar por razones de eficiencia y economía de escala, en todo caso, cualquier atribución competencial de carácter local a otra instancia que no sea el municipio.
- c) Diferenciación, siempre que la aplicación de tal principio sea viable en función de las capacidades de gestión de los respectivos municipios o, en su caso, de las demás entidades locales».

En el párrafo cuarto se alude a la «Carta Europea de Autonomía Local» sin más referencia, sin duda, en la creencia de que el destinatario de la Ley conoce bien tal documento. No obstante, entendemos que —al igual que sucede con la referencia a disposiciones normativas en textos legales¹⁸— la primera vez que se alude a tal documento se debería expresar la denominación que aparece en el Boletín Oficial del Estado del 24 de febrero de 1989: «Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985».

para finalizar el análisis de éste Párrafo IV, queremos llamar la atención sobre su último párrafo:

«Y para todo ello, el Parlamento Vasco, con el máximo respeto al sistema institucional de la Comunidad Autónoma, pero sin titubeos, ha ejercido a través de esta Ley la competencia que le corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca en materia de régimen local, según lo establecido, fundamentalmente, en el art. 10.4 del Estatuto de Gernika».

En efecto, nuestro Estatuto de Gernika da nombre a nuestra comunidad autónoma en su artículo 1:

«El Pueblo Vasco o Euskal-Herría, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a

¹⁸ Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante, COJUA) 168/2007 (pár. 63 y 64) y 140/2007 (pár. 24): «La alusión a disposiciones debe ser por su denominación oficial. Así, en lugar de «Ley 1/2006» debe decir «Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas», o en lugar de «Ley de Control Económico y de Contabilidad del País Vasco», debe decir «Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y de Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi».

Igual consideración merece la alusión a instituciones y por lo tanto la Agencia debe denominarse de conformidad con el nombre oficial que le otorga su norma de creación.

De este modo, la LA opta por «Agencia Vasca del Agua» cuando utiliza como lengua de comunicación el castellano y «Uraren Euskal Agentzia» cuando la lengua es el euskera».

su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español **bajo la denominación de Euskadi o País Vasco**, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica».

En consecuencia, al referirse a nuestra comunidad autónoma deberá nombrarse la misma de manera correcta: Comunidad Autónoma del País Vasco o Comunidad Autónoma de Euskadi.

El Párrafo V de la exposición de motivos lleva por título «Objetivos de la Ley».

Como indica su titulación, se relacionan los diversos objetivos perseguidos por la nueva Ley. Debemos llamar la atención sobre el llamado «salto semántico» con respecto al uso no sexista del lenguaje que se produce en el párrafo tercero y que consiste en utilizar una palabra o expresión no sexista a la que sigue una que lo es sobre el mismo concepto:

«El tercer objetivo persigue fomentar la posición de administración de proximidad que tiene el municipio en relación con la ciudadanía. En este punto la Ley Municipal lleva a cabo una apuesta sincera por mejorar el diálogo entre la institución municipal y sus vecinos, por articular un sistema de transparencia que facilite la rendición de cuentas, así como por fomentar un desarrollo sostenible de la calidad de vida de los ciudadanos vascos. Es esa dirección se enmarca la regulación que se lleva a cabo de la participación ciudadana y de la transparencia, así como el desarrollo de la gestión de servicios públicos locales y, en particular, las competencias que se atribuyen a los municipios. Los municipios –y más concretamente los Ayuntamientos- son, en efecto, el nivel de proximidad por excelencia y, por tanto, el más sensible a las necesidades de la ciudadanía. Son, sin duda, la primera puerta a la que la ciudadanía llama para resolver cualquier problema que se pueda plantear. La fuente de legitimación institucional del municipio es atender satisfactoriamente las necesidades de sus vecinos, así como garantizar una razonable calidad de vida de los ciudadanos. Y ello sólo se consigue mediante una articulación efectiva de un sistema de reparto de responsabilidades institucionales (competencias) que sea claro y preciso, así como por medio de la configuración de un sistema de financiación municipal que garantice el correcto ejercicio de sus responsabilidades y una prestación adecuada de los servicios públicos locales».

Como se puede observar, se alude a la «ciudadanía» y con posterioridad a una parte de ella, los «vecinos», para, más tarde, referirse a «la calidad de vida de los ciudadanos vascos». El «salto semántico» se soluciona utilizando una palabra no sexista o aludiendo a los dos géneros: ciudadanía, vecinos y vecinas, ciudadanos y ciudadanas.

El Párrafo VI de la exposición de motivos lleva por título «Títulos y capítulos del texto legal». Este último Párrafo resume el contenido de la disposición con el fin de lograr una mejor comprensión del texto. Debemos llamar la atención sobre la redacción de su párrafo vigésimo primero que dice así:

«De notable importancia es (...) aunque adscrito a efectos presupuestarios a la Lehendakaritza. Con una composición de la que forman parte los tres niveles de gobierno

de la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y municipios) se detallan de forma (...).

La referencia a «la Lehendakaritza» debe corregirse por «la Lehendakaritza-Presidencia de Gobierno¹⁹» o por «Lehendakaritza²⁰». En cuanto a la alusión a los tres niveles de gobierno de nuestra Comunidad Autónoma, entendemos que se mezclan los niveles territoriales con sus órganos de gobierno, esto es, Gobierno Vasco y Diputaciones Forales son los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de los Territorios Históricos, respectivamente, mientras que el órgano de gobierno del municipio lo es el ayuntamiento²¹.

2.3.2.- parte dispositiva.

El anteproyecto de Ley se estructura en nueve Títulos con un total de ciento diez artículos, seis disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales.

(A) Título I

Nuestras DEPLDOR dicen lo siguiente sobre la parte dispositiva:

«1.- En ella se expresarán de manera ordenada las prescripciones y determinaciones que constituyen el contenido del acto o disposición y, en todo caso, irá en forma de texto articulado conforme a lo dicho en la tercera directriz.

2.- Los artículos se ordenarán de forma sistemática, con arreglo a los siguientes criterios orientativos:

¹⁹ Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

«Artículo 4.- Lehendakaritza.

1.- Para las funciones que le atribuyen el Estatuto de Autonomía, la Ley de Gobierno y otras disposiciones legales, el Lehendakari estará asistido por los órganos de **la Lehendakaritza-Presidencia de Gobierno**, cuya estructura y funciones se determinan mediante Decreto. Se asignan a **la Lehendakaritza-Presidencia de Gobierno** las siguientes áreas de actuación:»

²⁰ Decreto 187/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza.

«Con objeto de establecer el nuevo marco organizativo y funcional de **Lehendakaritza-Presidencia del Gobierno**, el presente Decreto **estructura Lehendakaritza** en tres Secretarías: la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría General de Acción Exterior y la Secretaría General para la Paz y la Convivencia».

²¹ El anteproyecto de Ley dice en su artículo 10.3:

«La organización y funcionamiento de los municipios se regirán por **la legislación básica de régimen local** y por sus respectivos Reglamentos orgánicos. 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».

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local:

«CAPÍTULO II Organización

Artículo 19

1. El **Gobierno y la administración municipal**, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde **al ayuntamiento**, integrado por el Alcalde y los Concejales».

- a) Las normas generales, irán antes que las especiales o particulares.
 - b) Las más importantes irán antes que las de importancia secundaria
 - c) Las prescripciones se desarrollarán de una manera jerárquica y ordenada, sin dejar huecos ni lagunas.
- 3.- Si se quiere indicar la finalidad que persigue la norma, reflejar las ideas principales o características esenciales de la regulación legal y, eventualmente, señalar los medios para alcanzar los fines establecidos, se redactarán disposiciones directivas, que se ajustarán a las siguientes reglas:
- a) Si se titulan los artículos, la disposición directiva llevará un título que será el de su nombre propio o el de "finalidad"».

Como podemos observar, nada dicen sobre la titulación de los títulos y capítulos de una norma legal.

Las DTNE, por el contrario, sí se pronuncian al respecto:

«d. parte dispositiva: disposiciones generales.

17. Naturaleza.

Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma.

18. Lugar de inclusión.

Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el **TÍTULO PRELIMINAR**, *Disposiciones generales*, u otras denominaciones del tipo *ámbito y finalidad*.

Si la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el **CAPÍTULO I**, *Disposiciones generales*, u otras denominaciones del tipo *ámbito y finalidad*.

19. Ordenación interna.

La parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera:

- DISPOSICIONES GENERALES.
 - a. Objeto.
 - b. Definiciones.
 - c. Ámbito de aplicación.

- PARTE SUSTANTIVA.
 - d. Normas sustantivas.
 - e. Normas organizativas.
 - f. Infracciones y sanciones.
- PARTE PROCEDIMENTAL.
 - g. Normas procedimentales.
 - h. Normas procesales y de garantía.
- PARTE FINAL.
- ANEXOS ».

Entendemos que el anteproyecto de Ley debería disponer de un «Título Preliminar. Disposiciones generales» o «Título Preliminar. Ámbito y finalidad» —sería más acorde con su contenido la primera titulación propuesta—. Así, el actual Título I pasaría a ser el Título Preliminar habida cuenta de que aquel recoge disposiciones generales como el objeto y finalidad de la Ley, título competencial, principios, garantía del principio de autonomía local, lengua oficial de las entidades locales vascas y competencias de los municipios respecto al uso del euskera.

Vayamos a contrastar ahora la redacción del articulado del Título I del anteproyecto de Ley con lo contemplado por nuestras DEPLDOR:

«2.- Titulación.

Cada artículo se designará, en la medida de lo posible, mediante un título o nombre que exprese brevemente su contenido. Se seguirá el criterio de la uniformidad, es decir, se titularán todos los artículos o ninguno, excluyéndose un sistema de titulación parcial.

3.- Contenido.

El contenido de los artículos se pondrá en la línea inferior a su título. En los casos de artículo único irá a continuación y separado por dos puntos, excepto en el supuesto de que tenga varios párrafos, en cuyo caso se seguirá la regla anterior.

El contenido de los artículos podrá dividirse en:

a) Párrafos:

Los artículos deberán ser breves, tendrán como máximo tres o cuatro párrafos que irán numerados en cifras árabes. De haber uno sólo, no se numerará. Cuando no sea posible la brevedad, dada la complejidad del objeto, se evitarán artículos largos constituidos por una única frase. En estos casos, la idea central se indicará en un primer párrafo, al que seguirán los que sean precisos para expresar las especificaciones. Es decir, **cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea.**

b) Apartados:

Los párrafos podrán dividirse, en caso de ser necesario, en apartados que se indicarán con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente: a), b), c) etc. Sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores, ya que éstas no son recomendables (en el supuesto de que se diesen irían con números árabes)».

El artículo 1 del anteproyecto dice así:

«Artículo 1.- Objeto y finalidad de la Ley.

1.- Es objeto de la presente Ley el desarrollo de la autonomía local en las entidades locales vascas, de acuerdo con los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local. A través de las previsiones de esta Ley, se pretende especialmente salvaguardar y garantizar el pleno ejercicio de la autonomía local por parte de los ayuntamientos vascos y del resto de entidades locales.

2.- Asimismo, la finalidad de esta Ley es dotar al nivel local de gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi de un conjunto de competencias que le aseguren el ejercicio de un poder político propio y hagan viable una prestación de servicios de calidad a la ciudadanía.

3.- Por medio de esta regulación, también se determina la posición del municipio vasco en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma Vasca, tanto en lo que afecta a la participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas vascas, como en la determinación del sistema de financiación municipal y en el reparto de los recursos públicos derivados del Concierto Económico».

El párrafo primero del artículo 1 establece dos cuestiones de indudable valor en una norma legal:

1. **Su objeto:** el desarrollo de la autonomía local, de acuerdo con los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local
2. **Su ámbito objetivo de aplicación:** en las entidades locales vascas.

Con respecto al objeto, cabe decir que no se concreta de manera directa sino por remisión, esto es, a través del conocimiento de los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 —mentada por el anteproyecto en catorce ocasiones como si el documento en cuestión fuera de sobra conocido por el destinatario final de la norma, esto es, las «personas vecinas de los municipios» —.

Si acudimos a la susodicha Carta, nos encontramos con un texto articulado no muy largo, cuyo interés se centra —a nuestros efectos— en los once artículos de su primera parte:

Artículo 1. - **Vinculación de las partes contratantes** (firmantes) por el contenido de los artículos de la primera parte.

Artículo 2. - Fundamento constitucional y legal de la autonomía local

El **principio de la autonomía local** debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución.

Artículo 3. - Concepto de la autonomía local (Se corresponde con el artículo 4.1 a), «Principio de autonomía local», del anteproyecto de Ley)

1. 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.

Artículo 4. - Alcance de la autonomía local (Se corresponde con el Título III, «Competencias Municipales», del anteproyecto de Ley)

1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.

2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales

6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.

Artículo 5. - Protección de los límites territoriales de las Entidades locales.

Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allí donde la legislación lo permita.

Artículo 6. - Adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales (Se corresponde con el Capítulo I del Título IV, «Organización Municipal y Funcionamiento», del anteproyecto de Ley)

1. Sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.

2. El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera

Artículo 7. - Condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local (Se corresponde con el Capítulo II del Título IV, «Disposiciones sobre el Estatuto de las y los Representantes Locales», del anteproyecto de Ley)

1. El Estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato.
2. Debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente.
3. Las funciones y actividades incompatibles con el mandato del representante local no pueden ser fijadas más que por Ley o por principios jurídicos fundamentales.

Artículo 8. - Control administrativo de los actos de las Entidades locales

1. Todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley.
2. Todo control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales. Sin embargo, tal control podrá extenderse a un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales.
3. El control administrativo de las Entidades locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar.

Artículo 9. - Los recursos financieros de las Entidades locales (Se corresponde con el Título IX, «Financiación Municipal», del anteproyecto de Ley)

1. Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.
2. Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.
3. Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.
4. Los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las Entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.
5. La protección de las Entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.
6. Las Entidades locales deben ser consultadas según formas apropiadas sobre las modalidades de adjudicación a éstas de los recursos redistribuidos.
7. En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia.
8. Con el fin de financiar sus gastos de inversión, las Entidades locales deben tener acceso de conformidad con la Ley, al mercado nacional de capitales.

Artículo 10.- El derecho de asociación de las Entidades locales (Se corresponde con los artículos 92, «Creación, modificación y supresión de entidades locales intermedias», 93, «Entidades locales de base asociativa», 94, «Mancomunidades de municipios pertenecientes a más de un Territorio Histórico y a distintas Comunidades Autónomas», 95, «Consortios» y 96, «Consortios cuyo ámbito territorial exceda de un Territorio Histórico» del Capítulo II, «Entidades

Locales Intermedias para la Gestión de Servicios Públicos Locales», del Título VIII, «Gestión de Servicios Públicos Locales» del anteproyecto de Ley)

1. Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.

2. El derecho de las Entidades locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de Entidades locales deben ser reconocidos por cada Estado.

3. Las Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados.

Artículo 11.- **Protección legal de la autonomía local**

Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

En cuanto al ámbito objetivo de aplicación de la norma, el primer párrafo de éste artículo 1 resulta revelador de la constante que se da a lo largo de su texto: la confusión entre entidad local (municipio, Concejos, Hermandades y Cuadrillas del Territorio Histórico de Araba/Álava²², entidades locales de base asociativa²³, consorcios²⁴, áreas metropolitanas²⁵ y entidades locales menores²⁶) y su órgano de gobierno, esto es, entre municipio y ayuntamiento.

En efecto, la primera oración nos indica que el ámbito objetivo de aplicación lo constituyen «las entidades locales vascas»; la segunda, se refiere a los «ayuntamientos vascos» y al «resto de entidades locales» —también vascas, se entiende— con lo que se incluye al ayuntamiento (órgano de gobierno local) entre las entidades locales.

Repárese en lo incorrecto que supone —desde el punto de vista jurídico— delimitar el ámbito de aplicación de la norma mediante el empleo de un adjetivo, «vasco/a», en lugar de hacerlo refiriéndose al ámbito territorial sobre el que desplegará sus efectos, «la Comunidad Autónoma de Euskadi o País Vasco». Si el objeto delimita el ámbito de aplicación de la norma con respecto al territorio, nos encontramos con que no hace falta adjetivar las entidades locales y sus órganos de gobierno como «vascos/as» (municipios vascos, entidades locales vascas y ayuntamientos vascos) como se hace de forma diversa —a veces se habla de «municipios vascos u otras entidades locales²⁷» como si éstas últimas pudieran ser vascas o no; otras veces, de «municipios vascos» y, en ocasiones, de «municipios» si más— a lo largo de todo el texto del anteproyecto. Si el objeto de la norma se delimita de forma precisa, huelga insistir en que los municipios, entidades locales o ayuntamientos a los que se refiere la norma son «los vascos y

²² Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente "Araba/Álava", "Gipuzkoa" y "Bizkaia" las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente "Álava", "Guipúzcoa" y "Vizcaya".

²³ Artículo 93 del anteproyecto de Ley: « Las mancomunidades de municipios y otras fórmulas asociativas de entidades locales pertenecientes a un solo Territorio Histórico»

²⁴ Artículo 95 del anteproyecto de Ley.

²⁵ Artículo 97 *Ibidem*.

²⁶ Artículo 13 *Ibidem*.

²⁷ Artículo 77.5 *Ibidem*

únicamente los vascos»: toda referencia a una entidad local lo será a una entidad local vasca, dado que es el adjetivo que cabe aplicar a la entidad que se ubica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi o País Vasco.

Otra peculiaridad que encontramos en la redacción del articulado del anteproyecto es iniciar los párrafos en que se divide un artículo con el adverbio modal «asimismo²⁸» o «así mismo²⁹» revelando que el desarrollo o «las especificaciones» de la idea principal del párrafo anterior tiene su continuación en el siguiente párrafo, esto es, que la idea que debe contener un párrafo se desdobra en dos:

«1.- Es objeto de la presente Ley el desarrollo de la autonomía local en las entidades locales vascas, de acuerdo con los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local. A través de las previsiones de esta Ley, se pretende especialmente salvaguardar y garantizar el pleno ejercicio de la autonomía local por parte de los ayuntamientos vascos y del resto de entidades locales.

2.- Asimismo, la finalidad de esta Ley es dotar al nivel local de gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi de un conjunto de competencias que le aseguren el ejercicio de un poder político propio y hagan viable una prestación de servicios de calidad a la ciudadanía

3.- Por medio de esta regulación, también se determina la posición del municipio vasco en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma Vasca, tanto en lo que afecta a la participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas vascas, como en la determinación del sistema de financiación municipal y en el reparto de los recursos públicos derivados del Concierto Económico».

Los tres párrafos del artículo 1 pueden refundirse en uno solo:

- «Es objeto de la presente Ley el desarrollo del principio de la autonomía local para las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi», o bien,
- «Es objeto de la presente Ley regular el régimen de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi al amparo del principio de la autonomía local»

Esta redacción del artículo 1 no deja de ser una propuesta que pretende poner en evidencia los siguientes aspectos de técnica normativa:

1. Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea³⁰.

²⁸ Artículos 1.2, 4.2, 7.2, 7.3, 8.2, 10.4, 12.3, 14.4, 18.4, 41.3, 48.7, 51 b) y c), 52 b) y d) y 56.3, entre otros.

²⁹ Artículo 48.9 *Ibidem*

³⁰ DTNE directriz 26. Nuestras DEPLDOR se pronuncian de modo similar: «Los artículos deberán ser breves, tendrán como máximo tres o cuatro párrafos que irán numerados en cifras árabes. De haber uno sólo, no se numerará. Cuando no sea posible la brevedad, dada la complejidad del objeto, se evitarán artículos largos constituidos por una única frase. En estos casos, la idea central se indicará en un primer párrafo, al que seguirán los que sean precisos para expresar las especificaciones. Es decir, cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea».

2. Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición³¹.

Por tanto, toda referencia a la Carta Europea de Autonomía Local y sus principios debe trasladarse a la exposición de motivos; toda motivación, explicación o anhelo debe ser, también, trasladado a la parte expositiva de la norma («un conjunto de competencias que le aseguren el ejercicio de un poder político propio y hagan viable una prestación de servicios de calidad a la ciudadanía» y la inconcreta posición determinada del «municipio vasco en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma Vasca, tanto en lo que afecta a la participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas vascas, como en la determinación del sistema de financiación municipal y en el reparto de los recursos públicos derivados del Concierto Económico»).

Además, hemos comprobado anteriormente que «los principios de la Carta Europea de Autonomía Local» (el contenido de sus artículos) se recogen en el articulado del anteproyecto de Ley.

Continuando con el análisis de técnica normativa del Título I de la norma en proyecto, debemos detenernos en su artículo 2 que dice así:

«Artículo 2.- Entidades locales y prestación de servicios.

1.- Los servicios públicos locales serán prestados preferentemente por el municipio, en cuanto instancia dotada de legitimidad democrática directa y, cuando ello no fuera viable o converjan razones de eficiencia o eficacia, por entidades locales constituidas por los propios municipios, de acuerdo con las potestades de organización inherentes a la autonomía municipal, de conformidad con lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local.

2.- No obstante lo previsto en el apartado anterior, la prestación de servicios municipales será asimismo ejercida por aquellas entidades locales recogidas en el apartado anterior o por cualquiera otras de acuerdo con lo que se regule por medio de Normas Forales de los Territorios Históricos. En el supuesto de que la prestación de servicios se llevara a cabo por entidades locales supramunicipales se tendrá en cuenta, en todo caso, la voluntad y solicitud de los diferentes municipios que vayan a formar parte de aquellas.

3.- Las entidades locales que presten servicios a municipios de más de un Territorio Histórico se regularán por lo previsto en el Título VIII de la presente Ley».

Lo primero a analizar es su titulación. El título de un artículo debe expresar brevemente su contenido³² o indicar la materia a la que se refiere³³. Al titularse «Entidades locales y prestación de servicios» nos da idea de que el artículo trata sobre entidades locales y, además, de prestación de servicios. Tras la lectura de sus tres párrafos, comprobamos que el artículo trata

³¹ *Ibidem*

³² DEPLDOR. Directriz tercera, 2.Titulación.

³³ DTNE. Directriz 28

sobre la prestación de servicios públicos locales, y, concretamente, sobre qué entidad local los presta. Por tanto, entendemos que el título del artículo 2 bien podría decir así: «Prestación de servicios públicos locales».

El título del artículo 2 habla de «servicios públicos» y su párrafo primero lo hace sobre «los servicios públicos locales». El mismo párrafo contiene una explicación que no debería tener cabida en el mismo, a tenor de lo que hemos manifestado contienen las directrices de técnica normativa: «(...) serán prestados preferentemente por el municipio, en cuanto instancia dotada de legitimidad democrática directa y (..) de acuerdo con las potestades de organización inherentes a la autonomía municipal, de conformidad con lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local».

Su párrafo segundo comienza de la siguiente manera: «No obstante lo previsto en el apartado anterior, (...)». Tal expresión denota que la idea contenida en el párrafo anterior —que no apartado³⁴— no se ha desarrollado por completo, por lo que el contenido del párrafo segundo debe integrarse en el párrafo anterior.

Finalmente, su párrafo tercero dice que «Las entidades locales que presten servicios a municipios de más de un Territorio Histórico se regularán por lo previsto en el Título VIII de la presente Ley». En realidad se refiere a las «Mancomunidades de municipios pertenecientes a más de un Territorio Histórico y a distintas Comunidades Autónomas» del artículo 94 y supone una remisión superflua toda vez que tal artículo se encuentra en el Título VIII «Gestión de Servicios Públicos Locales» y en el Título I se contienen disposiciones generales.

En base a lo manifestado, entendemos que éste artículo segundo podría redactarse de la siguiente manera:

Artículo 2.- Prestación de servicios públicos locales

Los municipios se encargan de prestar los servicios públicos locales. Si no los pueden prestar por motivos de viabilidad, eficiencia o eficacia, lo harán las entidades locales intermedias que se creen, o que modifiquen sus normas constitutivas o estatutos a tal efecto, o por cualquiera otra entidad local regulada mediante Norma Foral del respectivo Territorio Histórico.

El artículo 3 dice así:

«Artículo 3.- Título competencial.

1.- La presente Ley se aprueba de acuerdo con las competencias que le atribuyen a la Comunidad Autónoma de Euskadi la disposición final primera de la Constitución, el

³⁴ Ya hemos dicho anteriormente que nuestras DEPLDOR dividen el contenido de un artículo en párrafos y — de ser necesaria la división ulterior de los párrafos— apartados, mientras que las DTNE lo dividen en apartados y párrafos.

Estatuto de Autonomía y la Ley del Concierto Económico.

2.- El ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento vasco en la esfera local se ejerce sin perjuicio de las competencias propias que sobre este mismo ámbito material disponen los Territorios Históricos Vascos.

Acerca de este artículo debemos realizar las dos siguientes observaciones:

1. Su contenido es propio de la exposición de motivos, que, por cierto, habla profusamente de los «Fundamentos competenciales» sobre los que descansa la norma legal.
2. Han de sustituirse las denominaciones «Parlamento vasco» y «Territorios Históricos Vascos» por las de «Parlamento Vasco³⁵» y «Territorios Históricos vascos» al constituir, este último, una adjetivación del norme propio y no se denominación oficial, como en el primer caso.

El artículo 4, «Principios», comienza así:

«1.- La dirección política y acción de gobierno de los municipios vascos y del resto de entidades locales se desarrollará de acuerdo con lo establecido en esta Ley y de conformidad con los siguientes principios:»

Ya hemos realizado una observación acerca del empleo de expresiones como la que emplea el párrafo primero del artículo 4, «los municipios vascos y del resto de entidades locales» —¿acaso «el resto de entidades locales» no tienen que ser necesariamente vascas?—. Además, debemos llamar la atención sobre el abuso de de expresiones superflúas en la redacción de los artículos, como se presenta en éste párrafo: «se desarrollará de acuerdo con lo establecido en esta Ley». Lógicamente, la Ley lleva por título Municipal y tiene por objeto regular el régimen de las entidades locales de nuestra comunidad autónoma; tal expresión no deja de ser, además, una remisión genérica que debería limitarse al máximo en un texto normativo en aras a preservar el principio de la seguridad jurídica.

El párrafo primero del artículo 4 relaciona los principios que las entidades locales deben observar en su acción de gobierno sin mayor concreción. El párrafo segundo del mismo artículo, sin embargo, no solo relaciona otros tres principios, los dota de un contenido que debería dar idea de lo que encierra cada uno de ellos.

En efecto, el párrafo segundo del artículo 4 dice así:

³⁵ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco
«Artículo 25.

1. El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos e impulsa y controla la acción del Gobierno Vasco, todo ello sin perjuicio de las competencias de las Instituciones a que se refiere el artículo 37 del presente Estatuto.

2. El Parlamento Vasco es inviolable»

«2. Asimismo, los órganos de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos, cuando asignen a los municipios y demás entidades locales competencias o responsabilidades públicas, tanto normativas como de carácter ejecutivo, deberán respetar los siguientes principios:

- a) Garantizar la suficiencia financiera de los municipios o entes locales para el ejercicio de las competencias que les sean atribuidas.
- b) Subsidiariedad, debiendo justificar por razones de eficiencia y economía de escala, en todo caso, cualquier atribución competencial de carácter local a otra instancia que no sea el municipio.
- c) Diferenciación, siempre que la aplicación de tal principio sea viable en función de las capacidades de gestión de los respectivos municipios o, en su caso, de las demás entidades locales».

Cabe realizar las siguientes observaciones:

1. Se refiere de manera genérica a «los órganos de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos»
2. Se habla de asignación de competencias y responsabilidades públicas; sin embargo, el resto del articulado del anteproyecto solo habla de responsabilidades — y no públicas— con respecto a «las personas vecinas del municipio³⁶»
3. A diferencia de la relación de principios del párrafo primero, no se les llama:
 - Principio de garantía de la suficiencia financiera; no se define el principio pero se dice cual es su finalidad
 - Principio de subsidiariedad; no se define el principio pero se expresan los condicionantes para que se opere y se introduce un concepto, «economía de escala», cuyo significado queda fuera de concreción en el texto.
 - Principio de diferenciación; tampoco se da una definición de lo que se ha de entender por tal principio pero si se dice cuándo se opera.

Además, los principios relacionados en este artículo 4 no son todos los que aparecen en el texto:

1. Artículo 48.3: Principio de accesibilidad universal
2. Artículo 58: Principios en materia de acceso a la información pública
3. Artículo 70.7: Principios de pluralismo político e imparcialidad
4. Artículo 71.5: Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
5. Artículo 99.1: Principio de autonomía financiera
6. Artículo 99.1: Principio de suficiencia financiera
7. Artículo 99.2: Principios de legalidad, transparencia, objetividad, economía, eficacia,

³⁶ TÍTULO V.- DEBERES Y DERECHOS DE LAS PERSONAS VECINAS DE UN MUNICIPIO. CARTAS DE SERVICIO. CAPÍTULO I.- DEBERES, RESPONSABILIDADES Y DERECHOS DE LAS PERSONAS VECINAS DE UN MUNICIPIO. Artículo 41.- Deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas de un municipio

eficiencia, control, unidad de caja y racionalidad en la gestión de sus recursos
8. Artículo 107.2: Principio de riesgo compartido.

El artículo 5, «Garantía del principio de autonomía local» dice así:

«1.- Con objeto de garantizar el principio de autonomía local, los municipios vascos tendrán derecho a participar activamente en los procesos de elaboración de normas de los distintos niveles de gobierno de las instituciones vascas competentes que incidan directamente, sobre sus competencias propias.

2.- El derecho de los municipios vascos a la participación activa se extiende también a todos aquellos programas, proyectos, planes o políticas públicas que vayan a ser puestos en marcha por las instituciones vascas competentes y afecten o puedan hacerlo a la autonomía local.

3.- El derecho de participación previsto en el apartado anterior se articulará, por cada nivel de gobierno, en uso de sus potestades de auto-organización».

Se observan las mismas incorrecciones de carácter técnico normativo:

1. El título del artículo nada tiene que ver con su contenido:

- Título: Garantía del principio de autonomía local
- Contenido: Derecho de participación activa de las entidades locales en programas, proyectos normativos, planes o políticas públicas de su competencia

2. Los tres párrafos deberían conformar uno solo habida cuenta de que el segundo completa al primero y el tercero al segundo.

Más que tratarse de una garantía del principio de autonomía local es una manifestación del mismo que bien podría incluirse en la definición de autonomía local del artículo 4.

El artículo 6, «Lengua oficial de las entidades locales vascas», resulta superfluo por reiterar lo ya dispuesto en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización y uso del euskera y en el Decreto 86/1997, de 15 de abril, por el que se regula el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Si acaso, su párrafo primero podría situarse dentro del artículo 42, «Derechos de las personas vecinas de un municipio», y su párrafo segundo dentro del Capítulo I, «Organización municipal y funcionamiento» del Título IV, «Organización Municipal y Funcionamiento. Estatuto de sus Representantes. Directivos Públicos Profesionales».

El artículo 7, «Competencias de los municipios respecto al uso del euskera», debería estar en el Título III, «Competencias municipales»; no se entiende su preeminencia sobre las demás competencias municipales.

El texto normativo, en definitiva, presenta una redacción que, en muchos casos, no es acorde con las directrices de técnica normativa. Entendemos que gran parte del contenido de sus artículos debería revisarse para acondicionarlo a lo dispuesto en las directrices. En parte de su redacción, parece que se utiliza un estilo más propio de un texto narrativo que jurídico, y, en alguna ocasión, incluso se llega a utilizar expresiones que distan mucho de contenerse en un texto normativo:

«Artículo 100.- Financiación incondicionada. Excepciones.

3.- En el caso de que las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma o de los Territorios Históricos sujeten las subvenciones municipales a determinados criterios y condiciones»

Incluso, la Disposición final quinta, «Entrada en vigor», se redacta de forma errónea al no contemplar lo dispuesto en las directrices de técnica normativa:

Redacción del anteproyecto de Ley:

«1.- La presente Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco».

Redacción conforme a las DEPLDOR y DTNE:

«1.- La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco».

3.-CONCLUSIONES

Por todo lo anteriormente expuesto, este es el informe que se emite respecto del presente anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.

Vitoria-Gasteiz,

Iñigo Lopez de Uralde Zuazo
Asesoría Jurídica

Visto Bueno
D. Juan María Zubeldía Arrieta
Director de Servicios/Zerbitzu Zuzendaria