

DOCUMENTO DE POLÍTICA
NORMATIVA:

"BASES PARA UNA LEY MUNICIPAL
DE EUSKADI"

EUDEL
Marzo 2010

SUMARIO:

PRESENTACIÓN

I.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

II.- OBJETIVOS DE LA LEY MUNICIPAL DE EUSKADI.

**III.- NATURALEZA DE "LA LEY MUNICIPAL DE EUSKADI".
ASPECTOS "FORMALES" DE LA LEY. ALTERNATIVAS.**

**IV.- PRINCIPIOS QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEY
MUNICIPAL PARA SALVAGUARDAR LA AUTONOMÍA
MUNICIPAL.**

**V.- ORGANIZACIÓN MUNICIPAL. ESTATUTO DE LOS
REPRESENTANTES LOCALES.**

**VI.- ESTATUTO DEL CIUDADANO-VECINO.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

VII.- COMPETENCIAS MUNICIPALES.

**VIII.- LA PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO VASCO EN LA
FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS Y
FORALES**

**IX.- GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y
FÓRMULAS DE INTERMUNICIPALIDAD.**

**X.- LA FINANCIACIÓN EN LA LEY MUNICIPAL DE
EUSKADI.**

**XI.- OTRAS CUESTIONES QUE PUEDEN SER
INCORPORADAS EN LA LEY MUNICIPAL DE EUSKADI.**

PRESENTACIÓN

1.- Cuando ya se han cumplido treinta años de la recuperación del autogobierno vasco, el proceso de institucionalización de Euskadi sigue estando incompleto. En efecto, culminado el proceso de institucionalización autonómico y foral, queda pendiente la aprobación de la Ley Municipal de Euskadi.

2.- La Legislatura del Parlamento Vasco 2005-2008 ha conocido por vez primera la remisión de un Proyecto de Ley Municipal de Euskadi que, justo antes de iniciar su tramitación parlamentaria, fue objeto de impugnación por parte de las Diputaciones Forales de Araba y Bizkaia ante la Comisión Arbitral.

3.- La decisión de la Comisión Arbitral consideró que algunos artículos del citado Proyecto de Ley afectaban a la autonomía foral. Lo cierto es que el tiempo político para tramitar ese Proyecto de Ley, que ya era en sí mismo escaso, estaba, tras la Decisión de la Comisión en octubre de 2008, prácticamente agotado.

4.- El Proyecto de Ley Municipal presentado por el Gobierno Vasco al Parlamento tenía la virtud de afrontar un problema pendiente. Junto a ese Proyecto, el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos del Parlamento Vasco presentó asimismo una proposición de Ley Municipal de Euskadi. Ambas iniciativas legislativas han sido tenidas en cuenta para la elaboración del presente Documento.

5.- No cabe duda que la presente legislatura del Parlamento Vasco (2009-2013) ha de ser, necesariamente, la legislatura en la que definitivamente se ha de aprobar la Ley Municipal de Euskadi como una pieza de cierre del modelo institucional. La demora con la que transita por la vida institucional esta asignatura pendiente del municipalismo vasco no tiene parangón en otros contextos comparados, y además la fortaleza institucional del poder autonómico y foral acentúa todavía más esa percepción de debilidad institucional que ofrece el municipio vasco.

6.- El Proyecto de Ley Municipal ha decaído con el final de la pasada legislatura. Pero, a pesar de que ello sea una exigencia de la elección de una nueva Cámara, se ha de mantener "su llama", bien es cierto que mejorando sustancialmente su contenido, pues el objetivo último ha de ser dotar al municipio vasco de un sistema institucional, competencial y financiero, que sea adecuado al momento actual, útil para el cumplimiento de sus misiones y, sobre todo, que garantice unos servicios públicos locales de calidad contrastada para la ciudadanía vasca.

7.- Bajo esas premisas, el objeto del presente Documento es trazar las bases que debe recoger una futura Ley Municipal de Euskadi, que necesariamente ha de tener como objeto abordar los problemas que aquejan actualmente a los municipios vascos. Unos problemas que, por una parte, son fruto de una legislación básica estatal en materia local exageradamente detallista y, además, fuertemente inadaptada a las

necesidades reales del municipio en el siglo XXI. Y, por otro, que derivan de la misma ausencia de un marco normativo a escala autonómica.

8.- El presente Documento se estructura en los siguientes apartados:

- Planteamiento general (I).
- Objetivos de la Ley Municipal de Euskadi (II).
- Naturaleza de la Ley Municipal de Euskadi (III).
- Principios que deben informar la Ley Municipal (IV).
- Organización municipal y, en particular, el estatuto de los representantes locales (V).
- Estatuto del vecino y participación ciudadana (VI).
- Competencias municipales (VII).
- Mecanismo de garantía de la autonomía municipal y de participación de los municipios en las políticas públicas autonómicas y forales (VIII).
- Gestión de servicios públicos locales y fórmulas de intermunicipalidad (IX).
- Financiación Local (X).
- Otras cuestiones (XI).

9.- Este Documento pretende ser, por tanto, un marco de reflexión sobre los contenidos que ha de tener una futura Ley Municipal de Euskadi. Bajo esa óptica únicamente se esbozan las bases generales o mínimas que deberían ser atendidas a la hora de configurar un sistema normativo aplicable a los municipios vascos. A partir de esas bases mínimas, que se persigue puedan ser compartidas en sus líneas generales por la mayor parte de los actores institucionales, las diferentes opciones políticas plantearán, como es obvio, sus diferentes concepciones en torno a cómo se ha de estructurar en Euskadi ese nivel de gobierno.

10.- Cabe insistir que la naturaleza institucional de cualquier proyecto legislativo que aborde el tratamiento de esta crucial materia requerirá un fuerte consenso político, pues no en vano una ley de estas características tiene como finalidad obligada establecer las reglas del juego institucional y, en consecuencia, habría que huir del planteamiento que a través de mayorías frágiles o de débiles consensos se pretenda imponer un marco de actuación que no sea compartido por la mayoría de las fuerzas políticas presentes en sede parlamentaria, así como por el conjunto de actores institucionales de Euskadi y, en especial, por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

11.- Igualmente se quiera relacionar este impulso de las presentes Bases de la Ley Municipal de Euskadi con la consolidación de los cometidos institucionales de EUDEL como representante e interlocutor del nivel

institucional municipal. En efecto, la propuesta de estas bases y el empeño de la Asociación de Municipios Vascos/EUDEL para que, en un plazo razonable, sea una realidad la ley municipal de Euskadi, tiene como objeto no sólo el reconocimiento institucional pleno de los Ayuntamientos sino además pretende una consolidación normativa de la propia Asociación como representación institucional municipal -ya reconocida, pero sin materializarse de forma efectiva, en legislaturas anteriores. Sólo así se logrará que en las relaciones institucionales y administrativas se garantice la presencia de la voz municipal tenga la legitimidad necesaria y no cuestionada que los Ayuntamientos Vascos merecen.

I.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

1.- La necesidad objetiva de una Ley Municipal de Euskadi no puede ser puesta en tela de juicio. Han transcurrido más de tres décadas desde la recuperación de la autonomía local y veinticinco años desde que se aprobó la "Ley de Territorios Históricos", y Euskadi -a diferencia de lo que sucede en otras muchas Comunidades Autónomas- carece en 2010 de un marco normativo institucional que regule la realidad municipal.

2.- En efecto, no es este lugar para explicitar todas las Comunidades Autónomas que disponen de leyes de régimen local o que, al menos, tienen una legislación sobre esta materia de cierta densidad. Tal es el caso de Cataluña y Galicia, comunidades ambas que disponen de Leyes específicas sobre esta materia, o el caso de Andalucía con un complejo de leyes que regulan aspectos puntuales del régimen local. Bien es cierto que, por lo común, esta legislación es bastante continuista con lo previsto en la legislación básica del Estado (dados los estrechos márgenes que deja ésta para ejercer la libertad de configuración por el legislador autonómico), pero algunas novedades existen, al menos por lo que afecta a la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y, especialmente, al desarrollo reglamentario de algunos aspectos (particularmente importante es, por ejemplo, el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales de 1995 (aprobado por Decreto de la Generalidad de Cataluña 179/1995, de 13 de junio).

3.- En todo caso, como consecuencia de la aprobación y entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía "de segunda generación", en algunas Comunidades Autónomas se está impulsando una reforma global del marco normativo del gobierno local. Tal es el caso de Cataluña, donde se llegó a elaborar un Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales, que nace fruto de un Documento Técnico previo sobre "Bases para la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña", pero que finalmente no se ha elevado a Proyecto de Ley. La metodología seguida ha girado en torno a la confección de un Documento sobre bases exclusivamente técnicas (académicos y altos funcionarios), pero sin una definición política previa de cuáles eran los objetivos a alcanzar. Sí que se encuentran actualmente en el Parlamento de Cataluña en tramitación parlamentaria una serie de Proyectos de Ley que abordan determinados

problemas locales: Proyecto de Ley del Consejo de Gobiernos Locales; Proyecto de Ley de Veguerías; y Proyecto de Ley del Área Metropolitana de Barcelona.

4.- Más importancia tiene el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía, actualmente en trámite parlamentario, que configura una regulación ciertamente avanzada en desarrollo de las competencias previstas en el Estatuto de Autonomía de 2007, partiendo de la configuración de "la comunidad local" como eje sobre el que se vertebra la propia Ley y estableciendo –como se dirá posteriormente– un detallado sistema de competencias municipales, que se encuentran garantizadas al tratarse de una "ley de mayoría reforzada" frente a la actuación ulterior del legislador sectorial.

5.- No se nos escapa que todos estos procesos de modificación del cuadro normativo existente en materia de gobiernos locales tienen, como se verá, la incógnita siempre presente de qué hará el Estado con la legislación básica en la materia. Una incógnita que puede desvelarse próximamente si se aprueba por el Gobierno el Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Local (2010) que ha sido recientemente elaborado a partir de las premisas del texto confeccionado en 2006. Pero tanto el proceso catalán como el andaluz disponen de una ventaja frente a otras Comunidades Autónomas, y no es otra que, en sus respectivos Estatutos la regulación de esa materia local (o de organización territorial) está reservada a leyes "de desarrollo básico del Estatuto" (artículo 62.2 EAC) o a leyes "de mayoría absoluta sobre una votación final sobre el conjunto del proyecto" (artículo 108 EAA). Esta diferencia cualitativa es, sin duda, de enorme importancia, puesto que la configuración que haga el legislador local se impone a las leyes sectoriales y, por tanto, se puede salvaguardar mucho mejor la garantía de la autonomía municipal y, concretamente, las competencias propias de los municipios.

6.- Frente a este panorama normativo sucintamente descrito, en Euskadi la "legislación local" es prácticamente inexistente. Es cierto que, dado el sistema interno de distribución de competencias, existe un cuerpo de Normas Forales que regulan materias relacionadas con el ámbito local (en aspectos hacendísticos principalmente, pero no sólo). El Parlamento Vasco, sin embargo, apenas ha regulado la materia local sino al hilo del tratamiento de diferentes leyes sectoriales (servicios sociales, urbanismo, etc.).

7.- En consecuencia, la tarea de aprobar una Ley Municipal en Euskadi es urgente, y cualquier aplazamiento es una "huída hacia adelante" en la asunción de las responsabilidades institucionales de los órganos competentes en la función de impulso y aprobación de ese marco normativo. La articulación interna del País requiere como complemento imprescindible una Ley Municipal que cierre definitivamente el proceso de configuración institucional entre Instituciones Comunes, Territorios Históricos y Municipios.

8.- El aplazamiento constante y permanente de la aprobación de la Ley Municipal ha dejado al municipalismo vasco en una posición de marcada

debilidad institucional. El Municipio vasco exige ser reconocido, de una vez por todas, como uno de los tres niveles básicos de gobierno que actúan en la estructura institucional de Euskadi y, por tanto, como un poder público territorial a todos los efectos. El municipio vasco necesita, igualmente, ser visualizado como un poder político propio, diferente y distinto a los demás, y próximo a los problemas inmediatos de la ciudadanía.

9.- El Municipio vasco igualmente necesita disponer, en consecuencia, de una "visibilidad institucional" que hasta ahora le ha sido negada y demanda participar de forma activa en el diseño y ejecución de todas las políticas públicas que pongan en marcha tanto las Instituciones Comunes (Parlamento y Gobierno Vasco) como los Territorios Históricos, siempre que tales políticas afecten directamente a sus ciudadanos y condicionen el ejercicio de sus competencias municipales.

10.- Es cierto que el actual marco básico limita mucho las posibilidades de configuración de un sistema propio de gobierno municipal y reduce las posibilidades efectivas de construir otro que sea muy diferente del que hasta ahora se ha tenido. Aun con esas limitaciones, se ha podido innovar, construir ciudad y dar calidad en los servicios locales. Sin embargo ahora estamos ante una posibilidad para reforzar la posición del municipio vasco en el complejo de niveles territoriales de gobierno en Euskadi.

11.- La elaboración de la futura Ley Municipal de Euskadi parte necesariamente de una serie de hipotecas y condicionamientos que conviene resaltar en estos momentos. La primera es la extensiva utilización de las "bases" que ha llevado a cabo el legislador estatal; esto es, se dispone de una Ley de Bases de Régimen Local que deja pocos márgenes de configuración al legislador autonómico.

12.- Esta interpretación "maximalista" de lo básico –que ha recibido el aval del propio Tribunal Constitucional- debe dejar paso a la elaboración por parte del Estado de una nueva legislación básica de régimen local de carácter "principlal" que permita amplios espacios de configuración al legislador autonómico, al poder normativo foral, y asimismo al poder normativo local para su concreción y desarrollo. El Estado no puede seguir legislando "lo básico" en materia local con la densidad e intensidad que lo ha hecho en la propia LBRL y, en particular, en la reforma de esa Ley llevada a cabo en 2003, donde la interferencia en el campo de autoorganización municipal ha llegado a ser sencillamente intolerable.

13.- Esta tarea de adecuar lo básico es tanto más urgente cuanto los "nuevos Estatutos" aprobados a partir de 2006 limitan el espacio de configuración de las bases en esta materia y apuestan por una "interiorización" mucho mayor del nivel local de gobierno en las políticas propias de las Comunidades Autónomas. El ensayo que se hizo en la pasada legislatura por medio del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local que llegó a elaborar el Ministerio de Administraciones Públicas iba en la buena dirección, aunque su contenido básico se podría haber reducido notablemente. Tal como decíamos, el Ministerio de Política Territorial ha elaborado recientemente un Anteproyecto de Ley de Bases de Gobierno y Administración Local que sigue la estela del borrador elaborado

en el año 2006, por lo que, si se sigue ese modelo, se presume que dejará márgenes considerables de configuración a las Comunidades Autónomas para la regulación del ámbito local.

14.- En segundo lugar, en el capítulo de los condicionamientos, hay que partir del complejo sistema interno de distribución de competencias en materia local que diseña el Estatuto y la LTH (dejando ahora de lado las competencias de carácter financiero, que serán tratadas en el penúltimo epígrafe de este Documento).

15.- La materia "administración local" es, en efecto, competencia de las Instituciones Comunes (Parlamento y Gobierno), pero en algunos ámbitos específicos propios del régimen local las competencias corresponden por determinación estatutaria o por previsión de la LTH a los Territorios Históricos (demarcaciones de ámbito supramunicipal que no excedan de los límites del Territorio Histórico, régimen de los bienes municipales, régimen electoral municipal y aquellas otras que han sido reconocidas por la LTH), mientras que otros han sido asumidos por los respectivos Territorios a través de Normas Forales específicas (por ejemplo, en materia de banderas, escudos y símbolos, cambio de denominación de los municipios, etc.). Se puede afirmar, por tanto, que hay un "fondo foral" de competencias en materia local que el legislador vasco no puede ignorar y que, en todo caso, debe respetar.

16.- También se ha de partir del dato que los Territorios Históricos vascos no sólo han asumido algunas competencias que afectan directamente a la "materia local", sino que disponen de competencias "sectoriales" que, de forma indirecta, pueden incidir sobre ámbitos competenciales propios de los municipios (por ejemplo, carreteras y caminos, montes, obras públicas, cultura, patrimonio histórico-artístico, deporte, asistencia social, medio ambiente, etc.).

17.- Por tanto, la Ley Municipal de Euskadi, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los Territorios Históricos, debería salvaguardar espacios propios de decisión política a favor de los gobiernos municipales, lo que necesariamente implicaría una limitación de las potestades de intervención en esas materias tanto de las Instituciones Comunes como de los Territorios Históricos. Y es en este último punto donde se pueden plantear una serie de dificultades adicionales.

18.- Por consiguiente, una Ley Municipal de Euskadi debe partir por respetar ese marco político-institucional, lo que no debe ser óbice para que sea avanzada en sus postulados de defensa del nivel municipal de gobierno y en la garantía de la autonomía municipal en sentido pleno (especialmente en el plano de ejercicio de las competencias propias). Se trata, en definitiva, de hacer frente a los problemas del municipalismo vasco de la segunda década del siglo XXI. Unos problemas a los que no se les puede dar respuesta mediante un marco normativo diseñado a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado (hace ya veinticinco años) cuando el sistema de gobiernos locales, así como la propia sociedad en la que se sustenta, ha sufrido importantísimos y vertiginosos cambios en el seno de un mundo cada vez más globalizado.

19.- Los municipios vascos, como actores institucionales, juegan en un espacio de fuerte competencia institucional y deben llevar a cabo una apuesta decidida por la modernización y la innovación, con el fin de no perder competitividad frente a otros espacios institucionales próximos, tales como los municipios del Estado francés o de Comunidades Autónomas limítrofes. La carencia de un marco normativo-institucional del municipalismo en Euskadi juega claramente en contra del propio municipio vasco dado que nos encontramos en un entorno globalizado en el que las propias ciudades –como por lo demás el resto de instituciones- compiten entre sí.

20.- Tal como ha reconocido el Comité de la Regiones de la Unión Europea, el proceso de globalización incrementa la importancia de la subsidiariedad y de las ciudades y regiones, en tanto que son espacios estratégicos de transferencia de tecnología y de conocimiento, así como polos de impulso de la innovación. Todos ellos son factores claves del crecimiento económico. Las empresas locales y la promoción de la innovación tienen un papel determinante en la estrategia de desarrollo local.

II.- OBJETIVOS DE LA LEY MUNICIPAL DE EUSKADI.

1.- El primer objetivo de una Ley Municipal de Euskadi debe ser necesariamente **reforzar la autonomía municipal**. Ello implica no sólo un reconocimiento formal de esa autonomía municipal sino garantizar materialmente que esa autonomía dotará a los municipios vascos de una real capacidad de ordenar y gestionar sus asuntos propios bajo su entera responsabilidad.

2.- El “gobierno local” en Euskadi, o si se prefiere los poderes públicos locales, está formado esencialmente por el municipio como pieza central del sistema local de gobierno. Dicho de otro modo: el municipio vasco ocupa la posición de centralidad e, incluso, una posición de exclusividad, en el modo y manera de ordenarse el nivel local de gobierno en Euskadi.

3.- Dada la especial naturaleza de los Territorios Históricos, que no pueden ser considerados como entes locales sino como niveles de gobierno diferentes con sustantividad propia, resulta meridianamente claro que los municipios son el poder público local por excelencia en Euskadi.

4.- El segundo gran objetivo que debe afrontar una Ley Municipal de Euskadi es, como ya se advertía, dotar de **visibilidad institucional al municipio** dentro del conjunto de poderes públicos territoriales en Euskadi. Se trata de reconocer legislativamente que el municipio es un poder público conformado a través de unos presupuestos democráticos de igual factura, legitimidad y calidad a los de la Comunidad Autónoma y a los de los Territorios Históricos.

5.- El principio democrático está, por tanto, en la base de la configuración de los Ayuntamientos vascos, que han de disponer además de instrumentos de participación ciudadana que mejoren la calidad del sistema de representación democrática que se configura a través de los procesos

electorales correspondientes. Dicho de otra manera, unos municipios vascos que suman la legitimidad democrática directa a través de las elecciones de sus representantes y disponen de fuertes instrumentos de participación ciudadana, son poderes públicos territoriales con un sustrato democrático incluso más fuerte que el resto de niveles de gobierno (dada la "proximidad" a los ciudadanos).

6.- Las Leyes del Parlamento vasco y las Normas Forales de los Territorios Históricos han de insertar en su seno esta dimensión política de los municipios vascos y ser siempre sensibles a su especial posición institucional en cualquier proceso legislativo o normativo que pueda afectarles.

7.- El tercer objetivo de la Ley Municipal de Euskadi, que posiblemente debería ser el primero por su importancia, ha de ser el de **mejorar** el diálogo **y calidad de vida de los ciudadanos vascos**. La noción "ciudadanía", como atributo que describe la pertenencia a la ciudad (al municipio), y que podría ser enunciada mejor como "ciudadanía-vecindad" (en cuanto que es un concepto más inclusivo), debe ser uno de los ejes centrales del futuro texto.

8.- Los municipios y, más concretamente los Ayuntamientos, son la administración por excelencia de la proximidad. Los ciudadanos-vecinos tienen una alta confianza institucional en sus propios Ayuntamientos y en sus autoridades locales. Acuden a su Ayuntamiento en demanda de solución de infinitos problemas, muchos de ellos trascienden las competencias y capacidades de la administración municipal. Pero esa proximidad (entendida como "cercanía" y "accesibilidad") es la fuerza innata del municipio frente a otro tipo de poderes públicos territoriales.

9.- La Ley Municipal de Euskadi, efectivamente, debe tender a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos vascos. Y ello sólo se conseguirá mediante la articulación de un sistema de responsabilidades (competencias) claro y preciso, a través de un reforzamiento del sistema de financiación y, en fin, mediante la instrumentación de una arquitectura político-institucional en los municipios que sea sólida y efectiva. Sólo así se podrán impulsar efectivamente una serie de políticas de infraestructuras y urbanismo, sociales, lingüísticas, culturales o de medio ambiente, o de cualquier otro ámbito sectorial, que persigan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos-vecinos.

10.- Porque, efectivamente, un municipio necesita un haz de competencias propias para poder configurarse como un poder público territorial en sentido pleno del término. El cuarto objetivo de la Ley Municipal es, por tanto, evidente: **un municipio con competencias propias**. O dicho de otra manera, con un espacio de poder político claramente delimitado, en el que no puedan interferir discrecionalmente otros niveles de gobierno, ya sean los Territorios Históricos, la Comunidad Autónoma o el Estado.

11.- Uno de los déficits tradicionales de nuestro sistema actual de gobiernos locales es precisamente la ausencia de un ámbito competencia propio de los municipios, que siempre queda al albur de lo que en cada caso dispongan

las Leyes sectoriales o, en su caso, las Normas Forales de los Territorios Históricos. Sin esa reserva de un espacio propio de decisión, el municipio se convierte fácilmente en una suerte de "administración indirecta" de los niveles territoriales superiores y ve erosionada su real capacidad de autogobierno.

12.- El problema estriba en cómo garantizar o salvaguardar ese espacio de competencias propias de los municipios, pero sobre este punto nos detendremos en el momento oportuno. Valga, por ahora, señalar que la denominación como "propias" de las competencias municipales no es un elemento neutro, sino que tiene a nuestros efectos una importancia capital.

13.- Y, el quinto objetivo, no puede ser otro que disponer de **una financiación adecuada o suficiente para ejercer las competencias municipales**. Es evidente que la financiación debería ser, junto a las competencias, el eje central de una futura Ley Municipal de Euskadi. Sin una financiación suficiente no se puede hablar en propiedad de autonomía municipal.

14.- En cualquier caso, esta es una materia que se aborda puntualmente en otros pasajes del presente Documento. Y allí nos remitimos. No obstante, hay que ser conscientes que la compleja estructura político-institucional de Euskadi, y en particular la especial posición de los Territorios Históricos en materia de financiación, hacen especialmente difícil –pero no imposible– encontrar soluciones institucionales que salvaguarden, desde una Ley del Parlamento Vasco, la autonomía financiera de los municipios vascos y no erosionen las competencias privativas de los Territorios Históricos.

15.- Hay, en efecto, instrumentos normativos en el ordenamiento jurídico vasco que permiten avanzar en una integración dentro del sistema económico-financiero de los municipios vascos. Se trata de explorarlos inteligentemente y posibilitar, así, que la representación municipal participe de modo efectivo en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y que la estructura del sistema de financiación local en su conjunto mejore notablemente.

III.- NATURALEZA DE "LA LEY MUNICIPAL DE EUSKADI". ASPECTOS "FORMALES" DE LA LEY. ALTERNATIVAS.

1.- El actual marco estatutario vasco no prevé, a diferencia del andaluz o del catalán (después de sus respectivas reformas), ningún tipo de leyes reforzadas en cuanto a la mayoría exigida para su aprobación final. Dicho de otro modo, la Ley Municipal de Euskadi sería, en principio, un "ley de mayoría simple" o lo que también se denomina como una "ley ordinaria".

2.- Es cierto que el ordenamiento autonómico vasco prevé expresamente algunas especialidades procedimentales en la tramitación de algunas leyes de contenido económico-financiero (por ejemplo, artículo 42 a) del Estatuto de Autonomía y, en relación con éste, el artículo 22.8 "in fine" de la LTH), pero no recoge ninguna previsión en torno a mayorías cualificadas para aprobar tales leyes.

3.- La inexistencia en el ordenamiento autonómico vasco de "leyes" formalmente diferentes a las "ordinarias" fue objeto de alguna matización por la propia Comisión Arbitral cuando se enfrentó, en diferentes decisiones, a la posible modificación de la conocida como "Ley de Territorios Históricos". La Comisión Arbitral ha caracterizado nítidamente a la LTH como una ley que cumple una función institucional específica, puesto que establece el reparto competencial entre las Instituciones comunes o las Forales y, en consecuencia, ha marcado la línea doctrinal que cualquier modificación de la LTH debe ser "directa y expresa" y, por tanto, debidamente fundamentada y articulada.

4.- Se trata, en consecuencia, de una **garantía formal**, lo que supone que si una ley sectorial quiere establecer cualquier modificación de la LTH sólo lo podrá hacer de forma expresa y, habitualmente, a través de una Disposición Final a la propia Ley, lo que permite identificar esa alteración normativa, refuerza el principio de seguridad jurídica y, por tanto, exige del Parlamento una toma de posición sobre la modificación o derogación que se pretenda en su caso.

5.- Bajo esas premisas, habría que incidir en que la propia Ley Municipal se debería configurar, asimismo, como una pieza que forma parte integrante del marco normativo institucional del País y, en consecuencia, se debería considerar como una Ley que -junto a la LTH- cierra el proceso de institucionalización interno de Euskadi.

6.- Se trataría, por consiguiente, de poner de relieve que la Ley Municipal de Euskadi es una "ley institucional" que complementa (y, en algún caso, deberá corregir o puntualizar) lo previsto en su día por la Ley de Territorios Históricos (como ya lo hacía, por lo demás, el Proyecto de Ley Municipal remitido al Parlamento vasco en la legislatura anterior). A tal efecto, es trascendental que la propia Exposición de Motivos de la Ley Municipal de Euskadi haga mención expresa al carácter "institucional" de esa Ley que se encuadraría así dentro de lo que podíamos denominar (con una cierta licencia del lenguaje) como la "Constitución interna de Euskadi".

7.- Esta configuración es trascendente por muchos motivos, pero especialmente por uno: mediante la configuración de la Ley Municipal como "ley institucional" se buscaría garantizar que cualquier reforma que se hiciera de esa Ley por otra posterior y que pretendiera derogar, modificar o suprimir cualquier enunciado de la Ley Municipal se tuviese que llevar a cabo expresamente mediante una modificación de la propia Ley Municipal.

8.- Se pretende, a fin de cuentas, llevar a cabo un intento de "proteger" o "blindar" los contenidos de esa Ley Municipal frente a la actuación ulterior del legislador sectorial vasco, siguiendo la doctrina que ha venido aplicando la Comisión Arbitral para la modificación de la propia Ley de Territorios Históricos, por lo que cualquier modificación o derogación del contenido de la Ley Municipal debería ser expresa.

9.- No se nos escapa que esa apuesta por caracterizar a la Ley Municipal como "ley institucional" en la propia exposición de motivos no pasa de ser

un instrumento interpretativo que posteriormente deberá ser avalado, en su momento, por las decisiones que al efecto adopte la Comisión Arbitral en su día. Por tanto, pese a ser una opción necesaria, tal vez no sea suficiente.

10.- Una opción alternativa consistiría en incorporar parte del contenido de la futura "Ley Municipal de Euskadi" como un Título específico de la LTH; esto es como un Título III. Así debería ser al menos con los aspectos competenciales, financieros y de relaciones institucionales, que deberían encontrar acomodo en la propia "Ley de Territorios Históricos". El problema fundamental que plantea esta opción es, sin duda, que el enunciado de la Ley se refiere expresamente a las "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos", y por tanto no se hace ninguna referencia a las entidades municipales, aunque en el texto de la Ley sí que directa o indirectamente se les cita en varios pasajes.

11.- Todo ello no es óbice para que a la Ley Municipal, a través -como decíamos de su propia exposición de motivos- se le dote de un carácter de "ley institucional" con el fin de que pueda extenderse a la misma las garantías formales que de la Ley de Territorios Históricos ha venido predicando la Comisión Arbitral. **EUDEL considera que esta es la opción más oportuna en estos momentos.**

12.- Ciertamente, lo mejor sería que, si se establece en algún momento un marco estatutario diferente se previera expresamente que la Ley Municipal requiriese para su aprobación y reforma una mayoría cualificada (mayoría absoluta, mayoría de 3/5 o de 2/3 del Parlamento Vasco), así como que su contenido no se pueda ver recortado por otras leyes sectoriales posteriores. Pero, en el actual contexto político-institucional las únicas soluciones para proteger la autonomía local son las dos que se proponen en este Documento.

IV.- PRINCIPIOS QUE DEBEN INCORPORARSE A LA LEY MUNICIPAL PARA SALVAGUARDAR LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

1.- La Ley Municipal de Euskadi, tanto en su Exposición de Motivos como en su articulado, debería recoger (y asimismo inspirarse en todo su contenido) en una serie de Principios que forman parte de la arquitectura conceptual dirigida a garantizar y salvaguardar el autogobierno de los municipios, sobre todo frente a la actuación de otros niveles territoriales de gobierno.

2.- Esta recepción de los principios se hace tanto más necesaria cuanto que el Estatuto de Autonomía guarda un mutismo absoluto sobre el principio de autonomía local. Ciertamente, siempre se puede acudir a la Carta Europea de Autonomía Local y a los enunciados constitucionales (ciertamente bastante vagos), pero la inserción de esos principios en la ley, tanto en la exposición de motivos como en el articulado, tendría un valor hermenéutico de primera importancia a la hora sobre todo de interpretar el alcance de la autonomía municipal y limitar así, en su caso, el poder legislativo autonómico o el poder normativo foral.

3.- Es muy importante en este sentido que la Ley Municipal de Euskadi se refiera expresamente a los Principios dirigidos a salvaguardar la "autonomía municipal", evitando las referencias genéricas a "la autonomía local", pues dado que en Euskadi no existe la Provincia como entidad local (cuyas funciones han sido asumidas por las Diputaciones Forales) todo el contenido de la Ley debe girar en torno a la centralidad del municipio en el panorama local de Euskadi.

4.- Esta opción debe servir para diseñar con trazos fuertes el contenido de la autonomía municipal y paliar que esta se diluya en el más genérico e impreciso concepto de "autonomía local" (al menos, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional al encuadrarlo dentro de la noción de "garantía institucional").

5.- La Ley Municipal de Euskadi debe recoger, por tanto, de forma expresa **el principio de autonomía municipal**. Ha de quedar meridianamente claro que la autonomía municipal es la manifestación más fuerte del principio de autonomía local y que, tal principio, supone que el municipio tiene una dimensión política evidente como poder público de naturaleza territorial.

6.- La autonomía municipal es, por tanto, autonomía política, puesto que son los ciudadanos, de acuerdo con el principio democrático, quienes eligen directamente a sus representantes. La legitimidad democrática es la nota central del gobierno municipal en Euskadi.

7.- Por autonomía municipal cabe entender –de acuerdo con lo establecido en la Carta Europea de Autonomía Local- el derecho y la capacidad efectiva de los municipios de ordenar (esto es, regular) y gestionar (esto es, aplicar), bajo su propia responsabilidad, los asuntos públicos que afecten a los ciudadanos de un municipio. La autonomía municipal exige, por tanto, una amplia capacidad normativa y ejecutiva sobre aquellas materias que son competencias propias de los municipios.

8.- El segundo principio que debe reflejarse en la Ley es **el de suficiencia financiera**. Un principio que está asimismo recogido en la Carta Europea de Autonomía Local, y que se plasma en el derecho que tienen los municipios a disponer de recursos suficientes para ejercer sus propias competencias. El principio de suficiencia financiera, corolario del principio de autonomía financiera, es el presupuesto básico para el ejercicio del autogobierno municipal. Sin recursos financieros no hay autonomía municipal.

9.- En el plano de los ingresos tal principio se debe basar en el reconocimiento de facultades normativas en la definición de los tributos locales, en desarrollo de las previsiones recogidas en la Ley del Concierto Económico y en las respectivas Normas Forales. Y en el plano del gasto, la autonomía financiera de los municipios exige que las transferencias económicas no sean condicionadas.

10.- Así lo expresa la Carta Europea de Autonomía Local: "En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos concretos". El poder de gasto de

los municipios está directamente imbricado con las decisiones políticas que adopte en cada momento un gobierno municipal.

11.- Cualquier medida que cercene ese poder de gasto está limitando la autonomía financiera de los municipios y condicionando el principio de suficiencia financiera. Asimismo, se debe recoger expresamente la previsión de que en aquellos casos en que las Leyes del Parlamento Vasco y las Normas Forales de las Juntas Generales establezcan determinadas obligaciones y servicios a los municipios, deberán prever en el mismo texto normativo la cobertura financiera (esto es dotarles de los recursos financieros necesarios) para hacer frente a tales obligaciones y servicios.

12.- En este sentido cabe traer aquí a colación que en el Proyecto de Protocolo adicional a la Carta Europea de Autonomía Local que está recogido en la Recomendación 228 (2007), de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales (CPLR) del Consejo de Europa, se establecen una serie de principios y reglas muy importantes dirigidos a reforzar la suficiencia financiera de las entidades locales. A saber:

- Los recursos de las entidades locales deben ser previsibles y suficientes en relación con sus competencias y responsabilidades.
- Las pérdidas de ingresos de las entidades locales como consecuencia de la reducción o de la supresión de impuestos locales decidida por autoridades de nivel superior deben ser compensadas por recursos adecuados.
- Las cargas adicionales para las entidades locales decididas por autoridades de nivel superior deben estar acompañadas de transferencia de recursos adecuados o de la autorización de generar nuevos
- Las entidades locales deben disponer de la posibilidad de determinar libremente impuestos locales.
- Las subvenciones y transferencias a las entidades locales no deben estar afectadas, por regla general, a fines específicos.

13.- **El principio de autoorganización institucional o estatutaria de los municipios** es, asimismo, un principio clave que debe encontrar justo acomodo en la parte dispositiva de la Ley. La potestad de organización se puede considerar inherente a la autonomía municipal, pero, en todo caso, es importante resaltarla con perfil propio.

14.- La Ley Municipal de Euskadi debe partir por reconocer ese principio de autoorganización y, en consecuencia, por establecer una organización institucional municipal de mínimos que deje amplios espacios de configuración a los poderes públicos municipales para estructurar su gobierno y administración de modo acorde a los objetivos estratégicos y a las políticas públicas que se pretendan priorizar en cada caso.

15.- Esta potestad de organización debe tener su correlato en todo lo relativo al reconocimiento de amplios poderes normativos a favor de los municipios vascos, como después se indica. Es cierto, en cualquier caso,

que la Ley Municipal de Euskadi estará en este punto condicionada por la legislación básica en materia de organización municipal.

16.- En este punto se ha de exigir asimismo al legislador básico que remueva los obstáculos que actualmente impiden el ejercicio de esta potestad de organización municipal en toda su plenitud. En efecto, el actual marco normativo básico (Ley de Bases de Régimen Local) constriñe y limita tanto a los municipios de gran población como a los de régimen común el ejercicio de esa potestad de autoorganización consustancial al principio de autonomía local.

17.- Cabe preguntarse qué puede hacer el legislador vasco en esta materia, sobre todo teniendo en cuenta los límites incorporados en la legislación básica del Estado. Lo primero que ha de tener en cuenta este legislador es respetar, siempre y en todo caso, una potestad consustancial al principio de autonomía municipal como es la de organización. Debe ofrecer alternativas, pero no limitar las capacidades de autoorganización municipal.

18.- **El principio de proximidad** debería recogerse en la Ley como un principio individualizado o dentro, si se prefiere, del principio de subsidiariedad. El poder público municipal es, sin duda, el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. La gestión política municipal es una actividad de "cercanía", donde los ciudadanos son interlocutores directos de sus representantes. Junto a la cercanía, la proximidad evoca también "accesibilidad" y "permeabilidad": los representantes municipales deben ser accesibles a los ciudadanos y a sus demandas. La Ley Municipal de Euskadi debe reconocer este principio que, si bien tiene una proyección institucional, su dimensión más fuerte es competencial.

19.- En efecto, como también reconoce la Carta Europea de Autonomía Local, "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos". El principio de proximidad, por tanto, debería impregnar la distribución interna del poder político entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, por un lado, y los Municipios, por otro.

20.- Una importancia central tiene **el principio de subsidiariedad** en la economía del texto de la Ley. Efectivamente, la Ley Municipal de Euskadi debería recoger en el articulado (y no sólo en la exposición de motivos) el principio de subsidiariedad. Con frecuencia se confunde este principio de subsidiariedad con el de proximidad, sin embargo este último es presupuesto de aquél.

21.- Dicho de otro modo, para que actúe el principio de subsidiariedad se ha de partir del dato de que el principio de proximidad juega como una suerte de elemento previo frente al de subsidiariedad y se plasma fundamentalmente en todo lo relativo a la atribución de competencias a los municipios. A saber: las competencias se deben reconocer, por principio, a las autoridades más próximas a los ciudadanos (por tanto, a los municipios).

22.- Ahora bien, la subsidiariedad tiene una dimensión adicional. En efecto, si se quiere atribuir una competencia a otra autoridad diferente a la municipal se ha de valorar –como también expresa la Carta Europea de Autonomía Local- “la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. Y en este punto hay que partir del dato que la realidad municipal es muy diferente, por lo que antes de desapoderar a los municipios de una atribución o competencia habrá que prever mecanismos institucionales para posibilitar que cualesquiera de esos poderes públicos municipales pueda ejercer esas competencias por sí mismos o a través de diferentes fórmulas asociativas o de colaboración, también denominadas de “intermunicipalidad” (mancomunidades, consorcios, cooperación o asistencia técnica, etc.).

23.- Desde un punto de vista del debate político la subsidiariedad ofrece tres planos o dimensiones que deben tener proyección sobre el texto de la Ley:

- a) Como argumento de defensa de las competencias locales (para evitar que otros niveles de gobierno intervengan);
- b) Como derecho de auxilio o ayuda de los demás niveles de gobierno para el ejercicio de sus competencias (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales);
- y c) Como medio de acrecer las competencias municipales.

24.- También particularmente importante es hacerse eco del **principio de proporcionalidad**. La Ley Municipal de Euskadi debería recoger expresamente el principio de proporcionalidad como instrumento de control de la actividad legislativa del Parlamento Vasco y de la actividad normativa de las Juntas Generales en relación con las competencias municipales. Obviamente, sería mucho más adecuada su inclusión en una regulación estatutaria, pues su incidencia sobre el legislador es mucho más tibia en este caso.

25.- Este principio de proporcionalidad, inserto en el Derecho Comunitario y aplicado por la jurisprudencia constitucional en materia de derechos fundamentales, tiene una importancia fuera de lo común como regla según la cual el legislador vasco o las Normas Forales sólo podrán sustraer o debilitar las competencias de los municipios cuando no exista otra alternativa menos gravosa y en su propio beneficio.

26.- Lo que se pretende salvaguardar con el principio de proporcionalidad es que la competencia se desarrolle en sede municipal, que para ello se agoten todas las posibilidades financieras, de gestión y de auxilio institucional, mediante determinados instrumentos o formas jurídicas insertas en la noción de “intermunicipalidad” o de gestión intermunicipal (convenios, mancomunidades, consorcios, redes de municipios, etc.), y que únicamente en el caso de que no fueran viables esas soluciones pueda ser asumida por otro nivel de gobierno.

27.- El principio de proporcionalidad pretende, en consecuencia, facilitar el control jurisdiccional de las diferentes Leyes y Normas Forales, en su caso, que cuando regulen determinados ámbitos sectoriales de actividad podrán ser así sometidas al test de si son idóneas, necesarias y, en fin, si están

justificadas por los intereses públicos que pretenden satisfacer con la actuación normativa pertinente. El principio de proporcionalidad permite, en consecuencia, conocer si el legislador o el poder normativo foral ha ponderado a la hora de definir la intensidad de la regulación las potestades normativas y las competencias que tienen atribuidas los municipios y, por tanto, está justificada la idoneidad, necesidad y la proporcionalidad estricta de la medida legislativa impuesta.

28.- Un principio que ha adquirido vigor y fortaleza importante en los últimos años, y así lo acreditan las numerosas Recomendaciones del Consejo de Europa (Congreso de Poderes Locales y Regionales) que se hacen eco del mismo, es el **principio de solidaridad y de sostenibilidad**.

29.- Los municipios vascos en el siglo XXI deben hacer de la solidaridad uno de los ejes centrales de funcionamiento de sus políticas públicas. Tal como reconoce el Consejo de Europa, se ha de caminar hacia un modelo de "ciudades solidarias" en las que el objeto central de las políticas urbanas sea la cohesión social, ambiental y territorial.

30.- Asimismo se ha de apostar por impulsar las "ciudades sostenibles" en las que se adopte una línea estratégica de impulso de la ecología urbana, y se fomente y vigile la defensa de los comportamientos ecológicos y sostenibles con respeto al medio ambiente y, en particular, en la conservación y mejora de los espacios públicos como "locus" de convivencia ciudadana.

31.- Bajo este punto de vista se habrían de impulsar, como ya se está haciendo en otras latitudes, "contratos urbanos de cohesión social" como instrumentos claves para la modernización permanente de las políticas públicas territoriales. Asimismo, cabe caminar hacia la configuración de lo que ya se denomina como "Administraciones eco-responsables".

32.- La Ley Municipal de Euskadi debe recoger, asimismo, el **principio de diferenciación**. Este principio se conecta con la plural realidad del mundo local donde conviven municipios de muy diferente tamaño y, por tanto, con necesidades muy distintas. El principio de diferenciación puede jugar en diferentes planos: por un lado, en los diferentes modelos de organización institucional (tal como prevé el Título X de la Ley de Bases de Régimen Local), aunque esta es una competencia del legislador básico; por otro, en el ámbito de las competencias, ya sea estableciendo diferencias competenciales en función del tamaño de población (lo que no deja de suscitar algunas dificultades) o, simplemente, reconociendo que a determinadas ciudades que dispongan de capacidad de gestión, el Parlamento Vasco o, en su caso, las Juntas Generales, puedan transferir por Ley o Norma Foral determinadas materias a favor de determinados municipios. Y, en fin, como consecuencia de lo anterior, el principio de diferenciación puede tener proyecciones sobre la financiación municipal.

33.- El municipalismo vasco es, asimismo, de "geometría variable", lo que se proyecta en diferentes soluciones organizativas o institucionales (municipios de régimen común, municipios de régimen especial y municipios

de gran población). El principio de diferenciación puede tener, por tanto, proyecciones organizativas.

34.- Asimismo, en el plano de los servicios obligatorios el principio de diferenciación juega un papel relevante, como así lo atestigua la propia legislación básica de régimen local con diferentes exigencias de servicios obligatorios a los municipios en función de la población. La Ley Municipal de Euskadi no debería incidir más en esa diferenciación de servicios obligatorios en función del tamaño de población del municipio.

35.- La Ley debería recoger expresamente **el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos**. No cabe duda que la diferenciación de prestación de servicios en función del tamaño del municipio no deja de ser discutible desde el plano de la igualdad de los ciudadanos vascos a recibir los mismos servicios por parte de sus municipios.

36.- Sin duda, la diferente población de los municipios puede ser, asimismo, un factor a la hora de definir la financiación de los municipios. El principio de diferenciación ha tenido acogida expresa, por ejemplo, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (artículos 84.3 y 88).

37.- Sin embargo, la aplicación del "principio de diferenciación" al plano de las competencias municipales debe ser adoptado con muchas cautelas, pues las diferencias de tamaño o de capacidad de gestión de los municipios (por ejemplo, los pequeños) no deben ser motivo suficiente para desapoderarles de determinadas atribuciones competenciales (ni tampoco para dejar a los ciudadanos "huérfanos" de determinados servicios), sino que se ha de procurar conferir, salvo excepciones muy tasadas, las mismas competencias a todos los municipios y proyectar el principio de diferenciación sobre la delegación de competencias (o, en su caso, sobre la transferencia) a municipios de cierto tamaño (municipios de gran población o similares). Dicho de otro modo, si algún sentido tiene la proyección del "principio de diferenciación" en el ámbito de las competencias propias puede ser el de reconocer, en supuestos muy singulares, que a las ciudades de cierto tamaño se les reconozca algún tipo de "plus" competencial basado en su capacidad de gestión, pero lo más razonable es que si tal operación se lleva a cabo sea absolutamente excepcional.

38.- Podría ser, asimismo, aconsejable reflejar en el texto de la Ley el **principio de autonomía normativa municipal**. La Ley Municipal de Euskadi, en la línea de lo expuesto hasta ahora, debería recoger asimismo ese principio, que se podría reformular como "principio de normatividad".

39.- Aunque pueda parecer un tanto reiterativo, puesto que cabe englobar fácilmente ese principio de autonomía normativa municipal en el propio principio de autonomía municipal, no está de más recordar que los municipios vascos en cuanto instancias políticas que son disponen de potestad normativa para regular amplios espacios de la vida institucional y social del municipio y, en consecuencia, ordenar las relaciones sociales de sus propios ciudadanos-vecinos.

40.- Lo cierto es que, pese a su reconocimiento internacional (CEAL), constitucional y legal, la potestad normativa municipal es escasamente utilizada por los poderes públicos locales. De ahí que sería oportuno que, mediante su expreso reconocimiento por el propio legislador, se promoviera un cambio de cultura que supusiera incentivar el uso por parte de los municipios vascos de sus posibilidades de configurar normativamente determinados aspectos de la vida institucional y de las relaciones sociales y de vecindad de sus ciudadanos. Los Ayuntamientos vascos deben convencerse a sí mismos que son instancias políticas con poderes normativos importantes para mejorar la vida de sus propios ciudadanos.

41.- La potestad normativa que deriva de ese principio no es una potestad reglamentaria, sino que se trata de una manifestación normativa del principio democrático (emanada de una "Asamblea representativa" como es el Pleno del Ayuntamiento) y, por tanto, con una legitimidad superior a las manifestaciones de la potestad reglamentaria de cualquier gobierno, sea estatal, autonómico o foral.

42.- Esta caracterización de la potestad normativa local tiene, por tanto, consecuencias directas en lo que afecta a las relaciones entre Ley y Norma Foral, por un lado, y potestad normativa local, por otro, puesto que las normas municipales no son necesariamente desarrollo de las leyes o normas forales, sino que deben poder regular todas aquellas materias no reservadas a la Ley o Norma Foral ni reguladas por este tipo de normas. Por tanto, de acuerdo con la propia Carta Europea de Autonomía Local, la potestad normativa municipal se despliega "en el marco" de la Ley y no en desarrollo de esta, por lo que los márgenes de configuración normativa permiten al poder normativo local actuar en todos aquellos casos que no contradiga lo dispuesto por el legislador.

43.- Dicho en términos más sencillos: la potestad normativa municipal debe tener posibilidades efectivas de regular y configurar políticas propias e, inclusive, de elaborar normas en aquellos aspectos necesarios para atender necesidades de los ciudadanos-vecinos y que no hayan sido reservadas a las leyes o normas forales ni estén reguladas por éstas.

44.- La potestad normativa local es una clara expresión de la autonomía política de los municipios. Particular importancia tiene, por ejemplo, dotar a los municipios de amplios espacios de configuración normativa en materia de potestad sancionadora. Los municipios vascos deben proyectar su autonomía política normativamente: hay que incentivar e impulsar, tal como decíamos, que los municipios elaboren normas sobre todos aquellos aspectos institucionales y sociales que afecten a su Ayuntamiento o a sus ciudadanos-vecinos.

45.- Efectivamente, parece que falta también una plena consciencia de que la regulación (o el uso de los poderes normativos municipales) forma parte integrante también del ejercicio de las propias competencias municipales. Y es un trabajo que se debe asumir con responsabilidad política y técnica: por ejemplo, reglamentación de usos de dotaciones locales (cementerios, pantalanés en los puertos, zonas wifi, etc.), reglamentación de equipamientos y mobiliario urbano (vías locales -conservación y

mantenimiento-, catas, etc.). Se podría mitigar así el contagio de la regulación de otros niveles administrativos cuando no hay nada regulado a nivel municipal.

V.- ORGANIZACIÓN MUNICIPAL. ESTATUTO DE LOS REPRESENTANTES LOCALES.

1.- Cabe plantearse inicialmente hasta qué punto la Ley Municipal de Euskadi debe regular específicamente la organización del municipio y el estatuto de los representantes locales. La duda puede surgir desde el punto de vista de las posibilidades efectivas de innovación que en esta materia se plantean en relación con lo previsto en la legislación básica. Dados los estrechos márgenes que deja esa normativa básica una primera respuesta a esa pregunta sería negativa. En efecto, el Anteproyecto de Ley de Básica del Gobierno y de la Administración Local (2006) regulaba el Estatuto de los cargos representativos locales dentro del Título dedicado expresamente al sistema de gobierno local.

2.- Sin embargo, puede estar plenamente justificado regular algunos aspectos relativos a la organización municipal en la Ley Municipal de Euskadi, sobre todo si el citado Anteproyecto de Ley no se termina de tramitar como Proyecto de Ley en la presente legislatura y el marco normativo vigente sigue siendo la actual Ley de Bases de Régimen Local de 1985, pues con ello se podría lograr, por un lado, completar algunas lagunas que el propio legislador básico no ha cubierto, y, por otro, dejar patente que el municipio vasco debe disponer de un amplio margen de configuración para ejercer sus facultades de autoorganización. De hecho, el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) prevé en su artículo 5 una regulación específica sobre la potestad de autoorganización, estableciendo que, sin perjuicio que la organización necesaria se adecue a las previsiones recogidas en la legislación básica, la organización complementaria será competencia propia de la entidad local y se determinará de acuerdo con lo previsto en los respectivos Estatutos (Reglamentos Orgánicos) locales.

3.- Las otras entidades locales, al menos las de carácter "supramunicipal" o "intermunicipal", son competencia de los Territorios Históricos (salvo en el caso excepcional de que extiendan su ámbito territorial a más de un Territorio). Todo lo más la Ley Municipal puede recoger alguna referencia a estas entidades locales como instancias con una función "complementaria" o "subsidiaria" del municipio: con el fin de que éste pueda desarrollar con eficacia y eficiencia sus atribuciones y competencias (mancomunidades, áreas metropolitanas, etc.). Asimismo, podrá introducir alguna regulación sobre los instrumentos de cooperación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno. No obstante, caso de incorporarse esas regulaciones se debería tener en cuenta en todo caso la peculiar organización institucional vasca y las competencias que tienen al efecto los Territorios Históricos.

4.- La Ley Municipal de Euskadi, conforme a lo dispuesto en relación con el principio de autoorganización institucional, debe regular esta materia con un

carácter epidérmico o de principios, reconociendo amplios márgenes de configuración a las potestades de organización municipal para adecuar sus estructuras a las políticas públicas que pretendan llevarse a cabo.

5.- En cualquier caso, esta es una materia que –tal como se ha señalado– está directamente condicionada por lo dispuesto en la legislación básica del Estado, que regula toda la organización institucional con una densidad inapropiada a todas luces y que supone una afrenta directa a ese principio de autonomía municipal. Es posible, en cualquier caso, que si el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local se tramita como Ley, las posibilidades de configuración normativa, tal como decíamos, de las Comunidades Autónomas se verán ampliadas, aunque todo lo relativo a forma de gobierno y régimen de los representantes locales –si se siguen los criterios, como así parece, del Anteproyecto de 2006– se regulará con cierto detalle en la citada normativa básica en proceso de modificación. En este caso, hay que poner de relieve que la “diferenciación” que representaban los municipios de gran población desaparece, pues su forma de gobierno se haría extensiva a la práctica totalidad de los municipios. En ese caso, se preveía una profunda reconfiguración de la forma de gobierno, de las competencias del Alcalde y del Pleno, reforzándose las competencias ejecutivas del Alcalde, se creaba con carácter general la Junta de Gobierno Local con competencias propias (en municipios de más de 5.000 habitantes) y se recogía una detallada regulación de la figura de los directivos locales profesionales dentro de la propia organización local.

6.- Se recomienda, por tanto, que el legislador vasco haga uso de todas las posibilidades que ofrece el actual marco jurídico-institucional con el fin de reforzar la potestad de autoorganización de los municipios de Euskadi, sin perjuicio que habrá que permanecer atentos a si se produce el anunciado cambio de la normativa básica estatal en los próximos meses.

7.- A tal efecto, la Ley Municipal debe reconocer plenamente (con las limitaciones establecidas en las leyes) la potestad de autoorganización. Tal como prevé la Carta Europea de Autonomía Local, los municipios deben poder definir por sí mismos las estructuras administrativas internas con la que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz.

8.- El legislador básico, como de hecho era la propuesta configurada por el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local, debería establecer para todos los municipios una organización institucional que (al igual que se establece para los municipios de gran población) girara sobre la configuración de una Asamblea con facultades exclusivamente normativas y de fiscalización y control del gobierno municipal, y un Gobierno Municipal configurado por un Alcalde y un Consejo de Gobierno (Junta de Gobierno Local), ambos con facultades o atribuciones propias. Este diseño institucional debería proyectarse, al menos, en determinados municipios que dispusieran de un umbral mínimo de población que habría que determinar.

9.- El Reglamento Orgánico Municipal (al que se debería denominar, tal como hacía el Anteproyecto de Ley Básica, "Estatuto Municipal", y en el que se tendrían que regular otras muchas materias además de las estrictamente orgánicas) debería recoger únicamente las líneas básicas de la organización municipal facultando al Alcalde o al Consejo de Gobierno para el desarrollo y aprobación de las pertinentes estructuras.

10.- Cabe plantearse hasta qué punto es necesario que la Ley Municipal de Euskadi regule las competencias del Alcalde y del Pleno, así como, en su caso, del Consejo de Gobierno, pues tales competencias se prevén en la legislación básica (en el caso de la Junta de Gobierno Local sólo para los municipios de gran población). Obviamente, si no hay un cambio del marco normativo básico tal operación puede ser prescindible, encontrando pleno sentido en el caso que el legislador básico dejara márgenes razonables de configuración también en esta materia al legislador autonómico.

11.- Asimismo, cabe plantearse en qué medida es oportuno que la Ley Municipal de Euskadi regule un Capítulo específico dedicado a la potestad normativa municipal. El problema aquí es el mismo: si se regula un rediseño de la organización del municipio, puede estar plenamente justificado una nueva regulación sobre potestad normativa local.

12.- Así, habría que sustituir la figura del Reglamento Orgánico Municipal por la de Estatuto Municipal, tal como hacía en su día el Proyecto de Ley básica del Gobierno y de la Administración Local elaborado por el MAP (febrero 2007). De hecho, es esa la denominación que recibe en el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía (artículo 5). Igualmente habría que reconocer competencias normativas al Consejo de Gobierno y, en materia de organización, se deberían reconocer asimismo potestades normativas al Alcalde y al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de dictar resoluciones de emergencia y bandos (un modelo puede hallarse en el Título X de la LBRL y en el artículo 26 de la Ley 22/1998 del Parlamento de Cataluña sobre la Carta Municipal de Barcelona).

13.- Tampoco sería inoportuno regular de nuevo el procedimiento de elaboración y aprobación de Ordenanzas, con el fin de asimilarlo a la aprobación de las leyes y normas forales, por lo que cuando el Proyecto de Ordenanza se elaborara por el gobierno municipal el período de información pública sería anterior a la aprobación inicial del mismo, que debería ser hecha por el Consejo de Gobierno y luego remitirla al Pleno del Ayuntamiento para su debate y aprobación. Este sistema es el que se introdujo en el Anteproyecto de Ley Básica ya citado y, asimismo, está recogido en la Ley 22/2006, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. Aquí, una vez más, el problema puede ser competencial, pues esta es una materia que actualmente se regula en la Ley de Bases de Régimen Local en otros términos, pero el Anteproyecto de Ley Básica de 2006, como indicábamos, efectúa un cambio radical de un procedimiento de elaboración de Ordenanzas que está sesgado por pautas tradicionales y absolutamente desfasado para el ejercicio de potestades normativas en clave de gobierno local.

14.- Dentro de las reformas organizativas, se debería crear en la Ley Municipal de Euskadi la figura del Directivo Público Profesional en el ámbito municipal como factor de modernización y de innovación de la gestión pública local. Esos Directivos Públicos serían designados atendiendo a criterios de mérito, capacidad e idoneidad, con publicidad y concurrencia, de acuerdo con los perfiles de competencia previamente establecidos, y dispondrían de competencias delegadas del Alcalde o, en su caso, del Consejo de Gobierno. Sobre esta figura del directivo local profesional, nada dice la legislación básica actualmente vigente, por lo que, en principio, tampoco habría impedimento a que se regulara la misma en la Ley Municipal. En todo caso, por si se produjera la tramitación del Anteproyecto de Ley Básica que ha elaborado el Ministerio de Política Territorial sería oportuno que la regulación de la Ley Municipal se adecuara a tales previsiones, que por lo demás son lo suficientemente razonables como para ser asumidas.

15.- En lo que afecta a la organización municipal complementaria la Ley Municipal de Euskadi debería hacer una apuesta encendida por reconocer las potestades de autoorganización que tiene los municipios vascos para dotarse de unos órganos que no forman parte de la organización necesaria. Todo lo más, debería posibilitar que los Ayuntamientos vascos se dotaran potestativamente de figuras tales como el Síndico municipal, el Consejo de Ciudad o los Consejos Económicos y Sociales (o Consejos de Promoción Económica y de Innovación). En todo caso, el diseño normativo de estas instituciones debería limitarse a prever su posible creación por los Ayuntamientos a través de Reglamento, que tal vez debería requerir una mayoría cualificada para su creación.

16.- Hay que ser plenamente conscientes que muchas de estas propuestas simplemente esbozadas requerirían una modificación de la legislación básica. El problema es que el Estatuto de Autonomía del País Vasco condiciona la competencia en materia de administración local al respeto de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. No ocurre lo mismo con la nueva redacción del Estatuto de Cataluña y, en cierta medida, con el Estatuto de Andalucía, por lo que tampoco cabría descartar que se pueda llevar a cabo una operación de ese calibre como de hecho se están elaborando proyectos de ley que van en esta dirección. Cabría plantearse, al menos como mera hipótesis, hasta qué punto las competencias derivadas de los derechos históricos pueden ensanchar el ámbito de actuación normativa en estas materias.

17.- Habría que tener en cuenta asimismo otras organizaciones locales diferentes del municipio, tales como los Concejos o Cuadrillas alavesas, pero en esta materia el legislador vasco nada puede disponer al ser ésta una cuestión reservada a los órganos forales de los Territorios Históricos, como posteriormente desarrollaremos.

18.- Parece necesario que el régimen de organización de los municipios venga acompañado de una serie de previsiones en relación con el estatuto de los representantes locales, tema de singular importancia para garantizar una calidad en la representación local y un correcto ejercicio de las funciones públicas atribuidas a tales cargos. Únicamente cabe tener en

cuenta que tanto el actual legislador básico de régimen local como el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local llevan a cabo una regulación básica de esta materia.

19.- La Ley Municipal de Euskadi debe recoger un Título o Capítulo específico dedicado a tratar del estatuto de los representantes municipales. Se trata de adoptar una serie de normas encaminadas a la mejora de la calidad de la representación local. Si bien es cierto que esta materia está, en parte, regulada tal como decíamos por la legislación básica del Estado, no lo es menos que esa normativa básica deja muchos espacios de configuración al legislador autonómico que si no se regulan por ley autonómica conlleva la aplicación supletoria del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, que es a todas luces una normativa inapropiada para hacer frente a muchos de los problemas que se plantean en la concreción del estatuto de los representantes locales.

20.- Asimismo, EUDEL aprobó en diciembre de 2007 un denominado "Acuerdo para la Gobernabilidad municipal y el libre ejercicio de su cargo por Concejales, Concejalas, Alcaldes y Alcaldesas vascas" que debe ser tomado, en todo caso, como punto de referencia a la hora de elaborar la presente propuesta sobre los contenidos que ha de disponer la futura Ley Municipal de Euskadi.

21.- La representación política municipal es la manifestación fuerte del derecho fundamental de acceso a funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad. Y, además, en este caso se ha de ser conscientes que los "representantes municipales", a diferencia de otros cargos representativos locales, tienen legitimación democrática directa, pues son elegidos en procesos electorales por sufragio universal, libre, directo, igual y secreto. Por ello, el estatuto de estos representantes municipales debe disponer necesariamente de determinadas singularidades frente al resto de cargos representativos y no representativos de la esfera local.

22.- La Carta Europea de Autonomía Local parte de que el estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato. Asimismo, la propia Carta hace hincapié en el derecho a que el desempeño del mandato representativo conlleve la compensación financiera necesaria como consecuencia de su ejercicio, así como, en su caso, la remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente. También se refiere a que la determinación de las incompatibilidades deberá ser efectuada por Ley.

23.- El estatuto de los representantes locales abarca, en consecuencia, un importante número de cuestiones ligadas con su ejercicio. Aquí abordaremos algunas de ellas. A saber:

- a) Derechos económicos y régimen de dedicación de los representantes municipales.
- b) Código ético de los representantes locales. Incompatibilidades y conflictos de intereses.
- c) Grupos Políticos Municipales.
- d) Formación de los representantes municipales.

e) Acceso a la Información de los representantes municipales.

24.- Sin duda, hoy en día, buena parte de los Alcaldes de Euskadi (salvo en los municipios pequeños), así como algunos Concejales, se dedican todo su tiempo al desempeño de las funciones derivadas del ejercicio del cargo representativo, pues la complejidad de gobierno local en estos momentos exige esa dedicación. La legislación básica permite que los Alcaldes y Concejales puedan tener dedicación exclusiva o parcial. Obviamente, la dedicación a las tareas municipales supone la imposibilidad de desarrollar las actividades profesionales ordinarias de estas personas, por lo que razonablemente deben ser retribuidas por sus funciones y por las responsabilidades que tales cargos llevan aparejadas.

25.- Asimismo, deben ser dados de alta en la Seguridad Social y el municipio deberá hacer frente a las cotizaciones pertinentes. Del mismo modo, en estos últimos años se ha hecho efectiva una vieja reivindicación del mundo local: el derecho a disponer de la contingencia de desempleo por parte de estos representantes municipales una vez que dejen el cargo público representativo o la dedicación pertinente y no dispongan de reserva de empleo o de puesto de trabajo.

26.- Cabría analizar la posibilidad de incluir en la Ley Municipal de Euskadi o en la legislación básica del Estado en materia local una previsión similar a la recogida en el artículo 88, a) del Reglamento del Parlamento Vasco, donde se indica que el voto es indelegable salvo en el supuesto de que la parlamentaria se encuentre en período de descanso por maternidad, período durante el cual podrá delegar su voto en el portavoz o en otro parlamentario.

27.- La determinación de las retribuciones municipales tanto de Alcaldes como de Concejales ha sido siempre un aspecto polémico y problemático. Conviene explicar de forma directa a la ciudadanía que esos representantes municipales tienen pleno derecho a percibir una retribución acorde con las funciones y responsabilidades derivadas de su cargo, por ser una cuestión inherente al principio de igualdad y a la naturaleza democrática de la institución municipal, así como con la finalidad de poder desempeñar sus funciones con plena dedicación en servicio de los intereses ciudadanos.

28.- La Ley Municipal de Euskadi deberá incorporar en la Exposición de Motivos y en el articulado estos aspectos, haciendo hincapié en la Carta Europea de Autonomía Local, con el fin de servir de instrumento pedagógico para que se asuma con normalidad un hecho que está completamente extendido en todos los municipios europeos.

29.- Sin embargo, la premisa sobre la que se ha asentado la determinación de las retribuciones de los cargos representativos municipales no se puede considerar como apropiada. Se ha partido, tanto en los análisis doctrinales como jurisprudenciales, de que la determinación de las retribuciones es una competencia anudada a las potestades de organización del municipio y, en consecuencia, directamente relacionada con la autonomía local.

30.- Sin duda, la determinación de la dedicación exclusiva o parcial de determinados representantes municipales está estrechamente vinculada con esas potestades de organización, pero es más dudoso que la determinación de la cuantía de las retribuciones deba seguir el mismo esquema.

31.- Ello, no obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha puesto el acento en la idea de que "las proporciones de la retribución acordada a favor de los cargos municipales, salvo en los casos en que resulte manifiesto el abuso (sic), debe considerarse que se mueven dentro de los parámetros de la actuación discrecional de los poderes públicos responsables, la cual está sujeta a la crítica pública y al control del cuerpo electoral". Esta afirmación, se inclina directamente porque las retribuciones sean fijadas en sede municipal y parece excluir, salvo los casos extremos (cuya delimitación es compleja), el propio control jurisdiccional, situando el test de escrutinio en el control mediático y del cuerpo electoral. Sin duda, este razonamiento del Tribunal Supremo no puede sino generar una honda insatisfacción en sus resultados.

32.- Ni que decir tiene que este estado de cosas ha dado lugar a que se aireen en los diferentes medios de comunicación, unas veces de forma legítima y otras interesadamente, retribuciones de cargos representativos municipales que se consideran exageradas. La ponderación de cuál ha de ser la retribución legítima y razonable de un cargo representativo municipal no debería quedar al arbitrio de cada entidad municipal, sin que existieran unos mínimos criterios que tiendan a homogeneizar esas retribuciones en función de los diferentes municipios.

33.- Se ha de evitar "el linchamiento mediático" y "la crítica ciudadana injustificada" frente a la fijación de las retribuciones de los representantes municipales y, especialmente, de los Alcaldes. Este es un tema en el que se hace fácilmente demagogia y los municipios vascos no pueden sufrir el desgaste de procesos de deslegitimación institucional por el simple hecho de que un Pleno municipal acuerde determinadas retribuciones a sus Alcaldes o Concejales.

34.- La Ley Municipal de Euskadi debe ser sensible a este hecho y, en consecuencia, ha de arbitrar medidas para solucionar este problema. Hay algunos precedentes normativos sin que tales precedentes hayan sido considerados atentatorios a la autonomía local (por ejemplo, la Ley Foral 6/1984, de 4 de mayo, sobre asignaciones a los miembros electos de las Corporaciones Locales de Navarra), así como algunas otras previsiones legislativas y reglamentarias que posibilitan que los Ayuntamientos sin recursos suficientes puedan retribuir a sus Alcaldes mediante un sistema de compensaciones económicas a los Ayuntamientos de menos de 2.000 habitantes (Decreto 69/2008, de 1 de abril, de la Generalidad de Cataluña).

35.- EUDEL, por su parte, ya afrontó este problema en el "Acuerdo para la gobernabilidad municipal" en el que se establece una escala de retribuciones para Alcaldes, Concejales y miembros de la oposición, en función del tamaño poblacional del municipio. Así, dependiendo de la población, los Alcaldes percibirán unas retribuciones similares a las de

determinados puestos funcionariales o altos cargos de las administraciones públicas vascas.

36.- El sistema retributivo de los representantes municipales debe ser público y transparente, por un elemental principio de calidad democrática. Los ciudadanos deben conocer en todo momento cuáles son las retribuciones e indemnizaciones de sus cargos representativos municipales. La Ley Municipal de Euskadi deberá recoger expresamente estos principios.

37.- Asimismo, la Ley Municipal de Euskadi, en la línea del Acuerdo para la gobernabilidad municipal podría prever algún sistema por medio del cual la cuantía de las retribuciones de los representantes municipales de cada ejercicio presupuestario se fijara de forma homogénea, y con la antelación debida, a través de un Acuerdo-Propuesta de la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL)

38.- Se podría tomar como referencia, efectivamente, la Propuesta-Acuerdo de EUDEL, que se habría de trasladar a las instituciones autonómicas y hacerla pública mediante un instrumento formal ya fuera una disposición adicional a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma o en la propia Ley Municipal de Euskadi o una formalización a través de una disposición de naturaleza reglamentaria del Gobierno Vasco dando publicidad al Acuerdo adoptado.

39.- Con el fin de salvaguardar la autonomía municipal, se habría de incluir necesariamente una cláusula que previera que tan sólo los municipios que pretendieran apartarse de los términos del Acuerdo lo deberían aprobar de forma expresa. Con esta forma de proceder se respetaría plenamente el principio de autonomía municipal, pero si así fuera (y sobre todo si pretende retribuir más a sus cargos representativos) deberá justificar la medida ante el Pleno del respectivo Ayuntamiento y, en consecuencia, ante su propia ciudadanía. Debería, asimismo, garantizarse el derecho de renuncia que tiene cualquier electo a recibir las citadas retribuciones.

40.- Si no se recoge expresamente esta cuestión en la Ley Municipal de Euskadi, al menos esta ley debería prever expresamente ese procedimiento y asimismo esa habilitación. La norma resultante debería incluir una serie de previsiones complementarias, además de la pertinente escala de retribuciones según tamaño de población y tipo de cargo electivo, y entre ellas debería constar que esas retribuciones serían incorporadas en los Presupuestos del respectivo municipio salvo expreso acuerdo del Pleno que optara por modificarlas o no aplicarlas, en su caso.

41.- La justificación de esa forma de proceder se basaría en los siguientes argumentos: a) que las retribuciones de los representantes municipales deben tender a ser homogéneas en función del tamaño de los municipios y de las diferentes responsabilidades asumidas; b) en que debe haber, sin perjuicio de salvaguardar el principio de autonomía local, unas directrices comunes sobre la política de gasto de las entidades municipales, más aún en un período de profunda crisis económica como el actual; y c), en fin, que resulta a todas luces edificador desde un punto de vista de ética pública que

el sistema retributivo de los representantes municipales esté inspirado en el principio de transparencia y de homogeneidad.

42.- La Ley Municipal de Euskadi tendría que reflejar, asimismo, un "Estatuto de la Oposición" que, en el plano retributivo (que es el que ahora nos ocupa) debería centrarse en regular la posibilidad de que en los municipios, a partir de determinada población, los grupos políticos de la oposición contaran con concejales en régimen de dedicación exclusiva o parcial, de conformidad con el peso relativo de las formaciones políticas en el seno de la Corporación.

43.- Asimismo este Estatuto de la Oposición, al menos en su dimensión retributiva de los Concejales, debería ser objeto de un Acuerdo-Propuesta formulado por EUDEL y trasladado, junto con las retribuciones de los cargos representativos, a una Ley o, en su caso, a una disposición de carácter general aprobada por el Gobierno Vasco. El esquema sería igual que el expuesto en los apartados precedentes.

44.- La Ley Municipal de Euskadi debería abordar asimismo unos principios básicos sobre el Código ético de los representantes locales, las incompatibilidades y los conflictos de intereses. El principio de "transparencia" que debe informar toda la actuación municipal ha de tener aquí un reflejo marcado. Posiblemente esos principios básicos deberían verse acompañados por un Código ético del representante municipal vasco elaborado por EUDEL.

45.- Esta materia se encuentra regulada, actualmente, en la legislación básica, tanto por lo que se refiere a los Registros de intereses (Registro de Actividades y Registro de Bienes Patrimoniales) como a las limitaciones al ejercicio de actividades privadas en "el ámbito territorial de su competencia" en evitación de la colusión de intereses, donde se ha hecho extensiva al espacio local de gobierno la regulación recogida en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

46.- A pesar de esta regulación básica, no está de más que en la Ley Municipal de Euskadi se abogue claramente por recoger unos principios sobre el Código ético de los representantes locales y deje patente que el legislador vasco apuesta de forma decidida un desempeño ejemplar de los cargos públicos representativos municipales en aras a no menoscabar la legitimidad de la institución municipal y alejar cualquier sombra de corrupción o de mala administración en el funcionamiento de los Ayuntamientos.

47.- En este sentido es necesario hacerse eco del "Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos", que debería permear la regulación vasca y, asimismo, reflejarse de modo concreto en el Código ético y de transparencia de los representantes municipales vascos que debería elaborar EUDEL.

48.- Los Grupos Políticos municipales están regulados, en grandes líneas, también en la legislación básica del Estado, pero aquí el margen de configuración del legislador vasco es más amplio con el único límite de respetar en todo caso la potestad de autoorganización que deben tener los municipios para regular esta materia.

49.- Se trataría de que la Ley Municipal de Euskadi previera un régimen jurídico lo más completo posible de los Grupos Políticos municipales, así como de la figura del miembro no adscrito. En este punto se ha de fijar la atención en establecer unas reglas que claramente penalicen "el transfuguismo político", y de garantizar la correcta correspondencia entre candidaturas electorales y grupos políticos municipales.

50.- La Ley Municipal de Euskadi debería fijar los criterios generales de las asignaciones económicas que recibirán los diferentes Grupos Municipales para atender a las necesidades de funcionamiento del respectivo Grupo Municipal. En este punto, la determinación de las cuantías concretas podría seguir la línea de lo propuesto para las retribuciones de los representantes municipales, con el fin de establecer un sistema inicialmente homogéneo, del que sólo se podrán separar aquellos municipios que expresamente lo acuerden e invoquen motivos objetivos suficientes para ese tratamiento singular.

51.- Las asignaciones económicas, tal como recoge la legislación básica, no podrán ser utilizadas para el pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la entidad municipal.

52.- Asimismo, se han de recoger reglas específicas dedicadas a garantizar que, en determinados municipios a partir de un umbral de población establecido, los diferentes Grupos Municipales dispongan de infraestructuras mínimas para el ejercicio de sus funciones en condiciones de mínima dignidad y poder así elevar la calidad de la representación (despachos propios, salas de reuniones individuales o compartidas, acceso a Internet, etc.).

53.- El Ayuntamiento, con carácter general, se haría cargo del equipamiento e infraestructuras necesarias y los Grupos Políticos municipales deberían correr con los gastos derivados de su utilización (gastos de material de oficina, consumos de teléfono, Internet, etc.) con cargo a las asignaciones económicas a grupos municipales.

54.- En el caso de que los representantes locales no tuviesen dedicación exclusiva o parcial, podrán percibir una compensación económica básica por el trabajo desempeñado que puede consistir en una asignación económica mínima que puede ser completada por dietas por asistencia a órganos colegiados y que para su cuantificación habrá de tener en cuenta el ámbito de la responsabilidad del perceptor. Además, en todos los casos, podrán percibir indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo.

55.- El ejercicio del cargo representativo municipal, y especialmente aquellos que conlleven el desempeño de responsabilidades de carácter

ejecutivo, debe venir acompañado de una correcta capacitación de esos cargos para el ejercicio de sus funciones. La formación de los cargos representativos municipales, a pesar del esfuerzo que ha llevado a cabo EUDEL desde hace años, sigue requiriendo una fuerte sensibilización y unos recursos importantes en su puesta en marcha.

56.- El ámbito local de gobierno –como en general todas las administraciones públicas- está sufriendo en los últimos años un proceso acelerado de cambio, lo que exige a los políticos locales una actualización permanente de conocimientos, destrezas y habilidades necesarios para el correcto desempeño de las funciones derivadas de su cargo. Los retos son importantes, pues se ha de formar a los responsables políticos del gobierno municipal en materias tales como liderazgo, comunicación, dirección pública y estilos de dirección, planificación estratégica, nuevas tecnologías, políticas públicas locales, dirección de personal, innovación, etc.

57.- A tal efecto, es importante que la Ley Municipal de Euskadi haga una apuesta decidida por la formación continua de los electos municipales y, especialmente, de los Alcaldes y Concejales que tengan responsabilidades de gobierno. Puede plantearse, no obstante, si la Ley Municipal debe regular esa materia. Ciertamente, de hacerlo debe prever únicamente un mandato de resultado y, tal vez, reconocer que será EUDEL quien provea a tales representantes locales de la formación adecuada para el correcto ejercicio de sus funciones. Las acciones formativas pertinentes deben ser impulsadas y coordinadas desde EUDEL, con el fin de ofertar programas coherentes y adaptados a las necesidades reales de los cargos electos de los municipios vascos. Asimismo, se deben impulsar programas de formación entre políticos y directivos locales dentro de las acciones formativas organizadas.

58.- Para el ejercicio del cargo representativo, y especialmente si se articula un Estatuto de la oposición, se debe dejar constancia expresa en la Ley Municipal del derecho que tiene todo electo a solicitar información al Gobierno municipal sin necesidad de que se deba acreditar los motivos para solicitarla. No obstante, en este punto hay que ser conscientes que asimismo el legislador básico y el Anteproyecto de Ley Básica de Gobierno y Administración Local se ocupan de esta materia. Ello no es óbice, sin embargo, para que el legislador vasco pueda incorporar algunas medidas de naturaleza complementaria con el fin de reforzar, en su caso, el estatuto de la oposición.

59.- Convendría que la Ley Municipal de Euskadi contemplara el ejercicio del derecho de información de los electos en función del tipo de información que se solicite. Únicamente se debería vedar el acceso a aquella documentación cuya difusión pueda afectar a los derechos fundamentales al honor, intimidad personal y familiar y a la propia imagen, así como cuando se trate de materias afectadas por la legislación sobre secretos oficiales o por secreto de sumario.

60.- Se debe prever, igualmente, la confidencialidad de la información a la que tenga acceso el electo y se debe respetar la legislación sobre protección de datos.

VI.- ESTATUTO DEL CIUDADANO-VECINO. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

1.- Tal como ha sido recogido recientemente por "La Carta Urbana Europea II. Manifiesto para una nueva urbanidad" (Consejo de Europa, 2008), "las ciudades europeas pertenecen a sus 'vecinos-ciudadanos' y son un bien económico, social y cultural que las generaciones futuras deben heredar".

2.- En el actual marco normativo básico local, la regulación de los derechos y deberes de los ciudadanos-vecinos es francamente decepcionante por su carácter residual y por su dimensión escasamente trascendente. Sin embargo, el ciudadano-vecino ha de ser el centro de cualquier política municipal y de hecho todas las políticas públicas que se ponen en marcha a escala municipal tienen como finalidad exclusiva satisfacer las demandas o necesidades de su ciudadanía. Algunos deberes ciudadanos, en todo caso, se han incluido, no obstante, en el Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo (artículo 5).

3.- La Ley Municipal de Euskadi debería, por tanto, subsanar esa carencia y recoger un catálogo lo suficientemente detallado de deberes (responsabilidades ciudadanas) y derechos que tienen los ciudadanos-vecinos en un determinado municipio.

4.- Tal regulación debe diferenciar claramente, dentro del estatuto del vecino, lo que son los "deberes (o responsabilidades)" derivados de la condición de ciudadano-vecino (pues no se debe olvidar que los deberes cívicos forman la esencia central de la condición de "ciudadano") y lo que son los derechos. Los ciudadanos tienen derechos pero también tienen "responsabilidades", puesto que, entre otras muchas cosas, son responsables de informarse sobre las distintas cuestiones que les afectan y de trabajar con el resto de ciudadanos y con el gobierno municipal en la resolución de los problemas comunes. Se ha de incidir en la necesidad de acentuar el sentido de pertenencia del ciudadano a su propio municipio.

5.- En el espacio político municipal la definición de los deberes ciudadanos es un tema de crucial importancia para fomentar la cultura de la responsabilidad y la pertenencia a la ciudad o municipio. Sin embargo, la Ley Municipal de Euskadi debe establecer una regulación de mínimos sobre esta materia. Lo más coherente es que la propia Ley abra la posibilidad a que los diferentes Ayuntamientos de Euskadi aprueben "Cartas de derechos y deberes de los vecinos", como de hecho han llevado a cabo de forma ejemplar algunas ciudades en el mundo (Montreal, Bolonia, etc.).

6.- Estas Cartas de deberes y derechos tendrían como objeto fijar un "pacto ciudadano" de los ciudadanos-vecinos que sería vehiculado a través de los representantes políticos municipales, previa articulación de un sistema de participación ciudadana en su proceso de confección. Se ha de evitar que los ciudadanos se queden aislados del ámbito público y pretendan que todos sus problemas se los resuelva pasivamente la Administración.

7.- Esas Cartas deberían servir como medio de difusión para todos aquellos ciudadanos-vecinos que se incorporen a la comunidad local como consecuencia del proceso de inmigración, pudiendo ser un medio de fomentar la integración en la comunidad local, aunque hay que ser plenamente consciente de que sin reconocer previamente el derecho de sufragio activo y pasivo a los inmigrantes es muy difícil acrecentar su sentido de pertenencia y fomentar que esos vecinos asuman como propios los deberes y responsabilidades establecidos en el municipio respectivo.

8.- Queda por precisar cuál debería ser la forma que adopten las Cartas de derechos y deberes y, en consecuencia, cuáles serían sus efectos. La formalización podría ser a través de una Ordenanza Municipal o, en su caso, mediante un documento aprobado a través de Acuerdo del pleno. En la primera opción (Ordenanza) se deberían seguir los trámites de elaboración y aprobación de tal disposición de carácter general.

9.- Es importante, asimismo, definir el contenido de esos catálogos de deberes y derechos. La regulación, en primer lugar, de los "deberes" impone la visualización de que ser ciudadano-vecino representa una serie de obligaciones o responsabilidades por el hecho de pertenecer a una determinada comunidad local. La trascendencia de los "deberes cívicos" debe merecer un papel estelar en esas regulaciones.

10.- La regulación de derechos debe ser, asimismo, el contrapunto necesario de la idea de pertenencia a la comunidad del ciudadano-vecino. La condición de tal le dota a éste de una serie de derechos que la administración municipal debe respetar, garantizar y, asimismo, prestar, en su caso. Pero los derechos que se han de recoger en el ámbito municipal han de ser necesariamente derechos vinculados directamente con el ejercicio del poder público local. No se han de reiterar ni replicar los catálogos de derechos ya reconocidos y garantizados en otros documentos normativos (textos internacionales, constituciones, estatutos de autonomía, etc.). En este sentido, el contenido podría retomar alguna idea de la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la ciudad, pero no replicar ese modelo, puesto que reitera muchos derechos ya recogidos en otros textos normativos.

11.- Se ha de tener en cuenta que el catálogo de derechos puede dar lugar (depende la formulación de los mismos) al reconocimiento al ciudadano-vecino de determinadas prestaciones públicas, que en algunos casos incluso podrían incluso transformarse en auténticos derechos subjetivos. Por tanto, la prudencia a la hora de formular los mismos ha de ser la nota dominante.

12.- El reconocimiento de derechos de naturaleza prestacional conlleva necesariamente para los poderes públicos locales compromisos institucionales de prestación y, lo que es más importante, la reserva de recursos públicos y financieros dedicados a la satisfacción de tales demandas. En momentos de crisis económica (con sus inevitables secuelas de crisis fiscal) se ha de ser muy cauto a la hora de asumir responsabilidades públicas (cartera de servicios) que luego, tal vez, no se esté en condiciones de satisfacer plenamente.

13.- La Ley Municipal de Euskadi debe dedicar un espacio razonable a la participación ciudadana y al derecho de información que tienen los ciudadanos-vecinos sobre el funcionamiento de los servicios públicos locales y la gestión municipal.

14.- En primer lugar, se debe regular en toda su plenitud el derecho a la información que tienen todos los ciudadanos dentro del principio de transparencia que debe inspirar toda la actuación de las políticas municipales en los Ayuntamientos vascos. En este terreno se debe prestar atención especial al derecho que tienen los ciudadanos de comunicarse con las administraciones municipales a través de medios electrónicos.

15.- Como se ha reconocido recientemente por la propia Carta Urbana Europea II de 2008, "la interactividad y rapidez de la información de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones enriquece el proceso de participación democrática y mejora el diálogo entre elegidos y ciudadanos". Este derecho conlleva, como es harto sabido, una serie de obligaciones a los municipios vascos derivadas de la Ley de acceso electrónico con el fin de garantizar su ejercicio.

16.- Asimismo, vinculado con esta materia, la Ley Municipal habría de ser receptiva a la adaptación a los municipios de la Directiva de servicios del mercado interior y de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. No cabe duda que ese nuevo marco normativo representa un cambio de paradigma para las entidades locales (y, especialmente, para los municipios), puesto que se trata de pasar de una Administración local asentada en la intervención previa (vía licencia) a una Administración basada en el control "ex post", en la supervisión y en la inspección, como consecuencia del principio de libertad de acceso a las actividades de servicio y a su ejercicio, que sólo puede ceder en aquellos casos en que las medidas de autorización o los requisitos no sean discriminatorios, sean necesarios (esto es, estén justificados en una razón imperiosa de interés general) y sean proporcionados. Los municipios vascos deben, por tanto, adaptar su normativa y su propia organización administrativa, así como sus procedimientos y trámites, a esos importantes retos de futuro.

17.- El Consejo de Europa, a través del Congreso de Poderes Locales y Regionales, ha ido elaborando una amplia serie de Recomendaciones sobre Participación ciudadana desde hace varios años. El diagnóstico es claro: una cierta apatía (desafección ciudadana) hacia la política, las dificultades de que los ciudadanos-vecinos participen en las consultas populares y las propias debilidades del sistema de representación tradicional. En realidad se incide mucho en la falta de conexión entre la Administración y los ciudadanos, pero también habría que incidir –pues es presupuesto de la participación ciudadana efectiva- en algo que quizás es más importante: la falta de conexión de los ciudadanos entre sí.

18.- En la Recomendación 19 de 2001 del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, se persigue intensificar la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes, mejorar las posibilidades de participación de aquellos ciudadanos con más dificultades de participar

activamente, favorecer la participación de los residentes extranjeros y, en fin, incrementar la influencia de los ciudadanos en la planificación local y en las decisiones estratégicas que puedan afectar a las condiciones de vida de los ciudadanos-vecinos.

19.- Particularmente importante es garantizar mecanismos de participación de aquellos ciudadanos-vecinos que no tienen todavía reconocido el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales. Así la Recomendación 185 (2002) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa aboga por abrir mecanismos de participación de los extranjeros en la política municipal y aconseja el establecimiento de Consejos Consultivos u otros mecanismos institucionales que permitan a los residentes extranjeros sin derecho de voto expresar su punto de vista a las autoridades locales.

20.- Particular incidencia se ha hecho en numerosas Recomendaciones a la utilización de la TIC y, más concretamente, de Internet para mejorar esa participación, especialmente en los sectores más jóvenes. Internet debe servir como medio de aproximar a los jóvenes la política local. Así, en determinadas Recomendaciones se ha puesto el acento en el fomento de la participación de los jóvenes en el nivel local mediante el uso de las nuevas tecnologías y a través del fomento de la vida asociativa (Recomendaciones 207 y 248 de 2008).

21.- Es necesario, asimismo, precisar que la participación ciudadana es un instrumento de legitimidad "adicional" de las políticas públicas locales, pero no debe sustituir las responsabilidades políticas que tiene el Gobierno municipal. No cabe, en efecto, concebir la participación ciudadana en el ámbito local como una suerte de "alternativa" al modelo de gobierno representativo, sino como un medio de perfeccionamiento de la calidad de las políticas locales.

22.- En un Informe de 2008 (*World Public Sector Report 2008. People Matter: Civic Engagement in Public Government*) se incide en que la revolución tecnológica es una oportunidad para la renovación democrática. Se debe apostar por una cultura organizativa que incorpore la perspectiva participativa en todas las fases del proceso de implantación de políticas públicas.

23.- Asimismo, en otro documento (*Public official and community involvement in local services*) se apuesta por fomentar los mecanismos informales de diálogo: se trata de dotar de valor añadido mediante canales abiertos que representan la recogida de preocupaciones de la ciudadanía y se puedan trasladar a las instituciones los puntos de vista comunitarios. Y allí se pone énfasis especial en el papel de los técnicos en esa tarea de facilitación de la participación ciudadana.

24.- Desde el punto de vista de la regulación de esta materia en la Ley Municipal de Euskadi cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿Con qué densidad debe regularse en una Ley Municipal la Participación ciudadana? Se debería llevar a cabo una regulación de mínimos; es decir, la Ley Municipal debe recoger algunos principios y pocas reglas en relación con

este tema. No cabe duda que el legislador vasco en esta materia debería hacer un ejercicio evidente de autocontención. En este sentido, hay que huir, por ejemplo, de la densa regulación que se pretendía hacer sobre esta materia en el Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña elaborado en 2008. Un modelo mucho más adecuado (en cuanto a densidad de la regulación) es el del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local (febrero 2007). Asimismo, el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía no regula absolutamente nada de participación ciudadana, porque se considera que forma parte de las potestades normativas locales derivadas de la potestad de organización municipal.

25.- Se debe dejar, por tanto, un amplio espacio al poder normativo municipal, pues es obvio que hay una relación directa entre participación ciudadana y el ejercicio de las potestades de autoorganización municipal. Se deberían elaborar Reglamentos de participación ciudadana específicos en cada municipio en los que se recogieran las diferentes fórmulas e instrumentos de participación, aunque deberían ser Reglamentos de geometría variable en función del tipo de población.

26.- Se deben prever junto con los instrumentos clásicos de participación (consultas y referéndums locales), otros menos transitados (como audiencias públicas, encuestas sobre el funcionamiento de los servicios y las necesidades locales), así como todos los "nuevos" mecanismos de participación por medios telemáticos, entre otros. Se deben, asimismo, construir "redes" más o menos permanentes de interacción entre el núcleo político y la sociedad.

27.- Hay que establecer, por tanto, una línea clara y precisa entre lo que es el proceso de deliberación (campo en el cual la participación debe proyectarse con especial intensidad) y la propia decisión política (un espacio de responsabilidad inherente al desempeño del cargo público representativo). La participación debe coadyuvar al acierto de la decisión política, pero nunca suplantarla.

28.- Teniendo en cuenta la caracterización del municipio como el nivel de gobierno más próximo al ciudadano, en la Ley Municipal de Euskadi se debe fomentar la participación de los vecinos en todos los asuntos de la vida municipal, por ejemplo en la definición del Plan de Actuación Municipal de cada mandato, en la elaboración de los Presupuestos Locales (sobre todo en la identificación de las políticas públicas en las que se ha de impulsar en cada ejercicio presupuestario), en la planificación estratégica del municipio y en el planeamiento urbanístico, en la ordenación del territorio, etc.

29.- La Ley Municipal de Euskadi debe impulsar asimismo la celebración de consultas populares sobre asuntos de la competencia específica del municipio, como expresión más evidente de la democracia directa o semi-directa.

30.- En este sentido, la Recomendación 182 (2005) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa reconoció la

importancia de los referéndums locales sobre toda cuestión concerniente a las autoridades locales.

31.- En efecto, la Ley Municipal de Euskadi debería incluir una serie de principios que tendieran a promover y fortalecer el tejido asociativo en los municipios vascos que sirviera de marco para vehicular la participación ciudadana, por medio del fomento de la igualdad, la subvención de sus actividades, el fomento de la información y el uso de medios públicos para la realización de sus actividades.

VII.- COMPETENCIAS MUNICIPALES.

1.- El sistema actual de atribución de competencias municipales puede ser calificado como muy insatisfactorio e insuficiente, pues no ha dado respuesta a las necesidades de los municipios de atender las crecientes demandas de sus ciudadanos. Se puede afirmar que se trata de un modelo agotado.

2.- Las competencias de los municipios es, junto con la financiación, el aspecto sustantivo del contenido real del autogobierno municipal. De hecho, el nivel de competencias municipales es un indicador fiable del grado de poder político que tiene un municipio. Las "competencias" no son otra cosa que la formalización jurídica del poder político municipal.

3.- En realidad, lo que comúnmente entendemos por competencia no es sino un conjunto de "potestades" que se despliegan sobre determinados ámbitos materiales. Las potestades pueden ser de naturaleza normativa (o de ordenación), de planificación, de control o de gestión (ejecutivas). Y los sectores materiales son los ámbitos sobre los cuales se proyectan esas competencias con el fin de satisfacer los intereses de los ciudadanos o de los vecinos. No hay, por tanto, "intereses locales" entendidos en abstracto, sino que habría que hablar más propiamente de "intereses de los ciudadanos" que los poderes públicos municipales deben satisfacer y atender.

4.- Las competencias municipales han sido hasta ahora entendidas como ámbitos materiales reconocidos a los municipios que eran concretados en su alcance por el legislador sectorial (ya fuera este estatal, autonómico o foral). Este proceso de configuración de las competencias municipales ha conducido a un gradual vaciamiento de sus atribuciones efectivas y al recurso constante a articular en las leyes mecanismos de participación de los municipios que apenas satisfacían los mínimos requerimientos para garantizar la autonomía municipal.

5.- En efecto, uno de los riesgos más palpables del vaciamiento de las competencias locales se ha producido a través del mecanismo de articular a través de las leyes o de los reglamentos órganos de participación en los que se insertaban las sensibilidades locales. Esta técnica no representa, en ningún caso, un reconocimiento de competencias municipales sino más bien significa que los poderes locales en esa materia quedan diluidos. Es una

versión "rebajada" de la autonomía local, pero que encuentra "su fundamento" en la propia legislación básica local.

6.- Asimismo, las competencias municipales han sido comprendidas como una suerte de "prerrogativa otorgada por el legislador o por el poder normativo foral". De ahí a la consideración de los municipios como instancias de "segundo nivel u orden" sólo hay un paso.

7.- También se ha producido el fenómeno de la asunción paulatina por los gobiernos municipales de las (mal) denominadas "competencias impropias" (no atribuidas expresamente a los municipios y que competen a otro nivel de gobierno) como consecuencia de las demandas directas de los ciudadanos ante las que los responsables políticos municipales no pueden permanecer insensibles.

8.- Esta asunción de las (mal) denominadas "competencias impropias" ha supuesto además un factor notable de desequilibrio de las finanzas municipales. Se deberían arbitrar algunos mecanismos de compensación financiera, siquiera sea con carácter transitorio, como se ha hecho, por ejemplo, en algunos Estatutos de Autonomía recientemente aprobados. Esta cuestión se aborda, en todo caso, en el apartado relativo a la financiación municipal.

9.- La Ley Municipal de Euskadi debe romper radicalmente con ese modelo periclitado y apostar decididamente por la "mayoría de edad política" de los municipios vascos en la línea de lo expuesto por la Carta Europea de Autonomía Local.

10.- Los municipios vascos deben ejercitar, bajo su propia responsabilidad, todas aquellas competencias que no estén atribuidas expresamente a otra instancia o nivel de gobierno, siempre que vayan dirigidas a atender los intereses de los ciudadanos o vecinos y tengan por objeto mejorar los estándares de calidad de vida de los ciudadanos. Nada que afecte a los vecinos ha de ser ajeno a los municipios.

11.- Las competencias de los municipios vascos deben asentarse en una serie de principios básicos que pretendan reforzar la autonomía municipal.

12.- Las competencias municipales no pueden configurarse como "competencias derivadas" que otorga discrecionalmente el legislador o el poder normativo foral, sino como competencias "propias". La Ley Municipal de Euskadi deberá limitarse a identificar cuáles son esos ámbitos materiales y definir qué potestades, como mínimo, deberán ejercer los poderes públicos municipales.

13.- Esta identificación y esa configuración de mínimos es importante porque garantizará que los municipios en Euskadi dispondrán de unos estándares propios de autonomía que deben ser superiores en todo caso a los previstos en la legislación básica del Estado y a los que, en su caso, se puedan establecer en su día, pues con ello se garantizará que no se vulnera el principio constitucional de autonomía local y que la normativa vasca se aplicará con preferencia a la legislación básica estatal en este terreno.

14.- Al margen de lo previsto en la cláusula general de competencias, las competencias municipales deben recogerse en un único listado en el que se definan las materias y las potestades que los municipios vascos pueden desplegar, como mínimo, sobre aquellas.

15.- De acuerdo con lo expuesto en el epígrafe III de este Documento, la Ley Municipal de Euskadi debe tener un contenido de "ley institucional", a través de cualquiera de los mecanismos antes expuestos. Por tanto, cualquier modificación o derogación de la Ley Municipal de Euskadi debería ser expresa y directa, esto es, llevada a cabo a través de una reforma "ad hoc" de la propia Ley Municipal en cada Ley sectorial que se apruebe por el Parlamento Vasco. Con ello el Parlamento Vasco deberá mostrar ineludiblemente su voluntad de reforma y se deberá adecuar a los principios ya expuestos de proximidad, subsidiariedad y proporcionalidad.

16.- El mecanismo de cierre del modelo propuesto exige, como luego se dirá, que los Municipios vascos puedan disponer de mecanismos de consulta y control de todas las decisiones normativas (legislativas, normas forales o reglamentarias, que puedan afectarles), estableciéndose, en su caso, un sistema de "alerta temprana" a través del cual los propios municipios puedan oponerse a aquellos proyectos que erosionan potencialmente sus competencias.

17.- La Ley Municipal de Euskadi debe recoger de forma diáfana y precisa una cláusula general de competencias a favor de los municipios que se aparte diametralmente de la prevista actualmente en la legislación básica.

18.- En línea con lo que establece la Carta Europea de Autonomía Local ("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"), los municipios vascos deben disponer de todas aquellas competencias necesarias para satisfacer la demandas de los ciudadanos o vecinos, siempre que tales materias no estén atribuidas expresamente al Estado, a la Comunidad Autónoma o a los Territorios Históricos vascos.

19.- La Ley Municipal de Euskadi no puede acoger en su seno enunciados "rebajados" de la cláusula general de competencias de los municipios vascos que pretendan limitarla a facultades de iniciativa en todas aquellas materias para la "gestión de sus intereses" y en el ámbito de sus competencias. Esa concepción de la cláusula general de iniciativa sería en estos momentos de imposible asunción por el municipalismo vasco.

20.- La Ley Municipal de Euskadi debe recoger una regulación clara y precisa de las competencias de los municipios vascos. Esa regulación se debe inspirar en una serie de criterios.

21.- Las competencias deben ser caracterizadas como "propias" y "privativas" de los Municipios, en la línea de lo expuesto en la Carta Europea de Autonomía Local que apuesta porque las competencias municipales sean, por lo general, "plenas y completas", e inclusive se

puedan calificar como "competencias exclusivas" y, en todo caso, como "competencias mínimas" que podrá mejorar la legislación sectorial o las normas forales del mismo carácter.

22.- La Ley Municipal de Euskadi debe recoger en el apartado que regule las competencias municipales los principios que han de ser tenidos en cuenta en la atribución y ejercicio de las competencias municipales. A saber: i) autonomía política municipal; ii) autonomía y suficiencia financiera; iii) proximidad; iv) subsidiariedad; v) proporcionalidad; vi) sostenibilidad.

23.- Las competencias municipales se han de establecer en un único listado, determinando únicamente que "los municipios vascos tendrán competencias propias en las siguientes materias (...)", sin incorporar ningún tipo de referencia en torno a que serán "delimitadas" por las leyes o normas forales.

24.- Para garantizar plenamente las competencias propias de los municipios vascos la vía más adecuada sería establecer las competencias municipales en la Constitución o en el Estatuto. Pero, dado que ello no es ahora así, la Ley Municipal puede perfectamente determinar qué competencias específicas tienen los municipios y, dado el carácter institucional de la Ley, prever que toda modificación de sus presupuestos normativos requerirá una reforma expresa por parte del Parlamento Vasco.

25.- Las competencias de los municipios vascos se deben configurar como "un estándar mínimo" que el legislador básico estatal, el legislador sectorial vasco o el poder normativo foral podrán mejorar. Con ello se evita una "petrificación" del listado competencial y se le dota a la autonomía de los municipios vascos de una perspectiva dinámica que se puede ir adaptando a las necesidades puntuales de los ciudadanos o vecinos (y, en consecuencia, de los poderes públicos territoriales municipales). Asimismo, se garantiza de ese modo la plena virtualidad de la autonomía municipal, en cuanto que sería aplicable la normativa más beneficiosa para el autogobierno municipal o aquella que estableciera los estándares más elevados de autonomía municipal.

26.- La estructura del sistema de atribución de competencias a los municipios (esto es, del listado de competencias propias que se debe recoger en la Ley Municipal) habría de seguir el siguiente esquema:

27.- Se deben identificar una serie de materias en las que los municipios deben intervenir en todo caso para satisfacer los intereses de los vecinos (Padrón municipal, relaciones de convivencia, tráfico, seguridad ciudadana, protección civil, prevención y extinción de incendios, infraestructuras urbanas, agua y energía, limpieza, urbanismo, transporte urbano, vivienda, patrimonio histórico-artístico, medio ambiente, consumo, normalización lingüística, cultura, sanidad y asistencia sanitaria, educación, servicios sociales, deportes, promoción económica y desarrollo local, telecomunicaciones y sociedad de la información, empleo, políticas de igualdad, ordenación territorial, inmigración y cohesión social, turismo, cooperación al desarrollo, cementerios, espectáculos públicos, colaboración con la administración de justicia, etc.).

28.- Caben, no obstante, otras alternativas que el legislador vasco deberá ponderar. Se pueden incorporar junto a las materias indicadas que potestades o facultades se reservan al poder público local; esto es, si la competencia es exclusiva y conlleva ordenación y gestión o sólo esta última atribución. Asimismo, cabe incorporar un sistema más sutil dividiendo las materias en submaterias y reconociendo sobre éstas una serie de atribuciones que también pueden ser exclusivas, lo que conllevaría una mayor garantía del autogobierno municipal. A tal efecto el modelo de atribución de competencias previsto en el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía puede ser tomado como un buen referente, dado que atribuye competencias propias a los municipios en una serie de materias, diferenciando dentro de éstas una serie de submaterias y las potestades que sobre ellas se pueden desplegar.

29.- Una vez identificadas las materias sobre las que se despliegan las competencias se han de definir de forma precisa cuáles serán las potestades que los municipios vascos deberán ejercer, como mínimo, en cada ámbito o sector material. Las potestades básicas son esencialmente dos: la de "ordenación" (o también denominada potestad normativa) y la de "gestión" (o de prestación del servicio o ejecución de una determinada actividad).

30.- No obstante, se pueden identificar algunas otras "potestades" que, con mayor o menor precisión se encuadran en una de las dos anteriores: Planificación, aprobación del planeamiento, promoción, control, participación, fomento y cooperación.

31.- En todo caso, lo más cabal y garantista es que las potestades que se atribuyan a los municipios sean básicamente dos: ordenación, planeamiento o regulación, por un lado, y gestión o ejecución, por otro, debiendo ser absolutamente excepcional la utilización de otro tipo de expresiones cuya vaguedad de contenidos puede afectar al contenido garantizado de la autonomía municipal.

32.- Al margen de las competencias propias de los municipios, debe recogerse expresamente la posibilidad de que los municipios vascos puedan ser receptores de competencias delegadas o encomiendas de gestión por parte del Gobierno Vasco o de las Diputaciones Forales, previa aceptación de aquéllos, y con los mecanismos de financiación requeridos para su correcto ejercicio. Asimismo, tal como se indicaba, cabe plantear si puede ser oportuno que tanto el Parlamento Vasco como las Juntas Generales de los Territorios Históricos puedan transferir a determinados municipios algunas competencias específicas, de acuerdo con el principio de diferenciación.

33.- Las competencias propias de los municipios deberían ser reconocidas a todas las entidades municipales de Euskadi independientemente de su tamaño y capacidad de gestión. Su ejercicio se podrá modular por medio de instrumentos o soluciones institucionales diversas (mancomunidades, consorcios, convenios, auxilio institucional a través de la cooperación o asistencia técnica, etc.). El principio de diferenciación debería jugar

exclusivamente en los campos de la delegación o de la transferencia o, excepcionalmente, en el reconocimiento para algún tipo de municipios de algunas competencias singulares, teniendo en cuenta su capacidad de gestión contrastada (por ejemplo, determinadas ciudades y capitales).

34.- La regulación de los servicios básicos municipales debería sustraerse del régimen de competencias municipales y regularse en otro lugar de la futura Ley. Los servicios básicos de carácter obligatorio son "obligaciones" o "responsabilidades" que tienen los municipios para con sus ciudadanos o vecinos. En todo caso, en un horizonte temporal más o menos próximo los servicios obligatorios deberían ser idénticos para todos los municipios vascos. Los servicios obligatorios mínimos los regula el legislador básico según el segmento de población y, posiblemente, esa normativa se verá afectada, en su caso, por una modificación de ese marco básico.

35.- A pesar de que está plenamente recogido en la legislación básica, desde una perspectiva de la igualdad de los ciudadanos, no se entiende esa estratificación de servicios obligatorios en función de determinada población, pues aunque aquí se utiliza el principio de diferenciación lo cierto es que no se comprende por qué se discrimina a los ciudadanos de determinados municipios de tamaño pequeño o mediano, puesto que los ciudadanos-vecinos de esos municipios no dispondrán de determinados servicios que sí tienen otros (por ejemplo, protección civil, prevención o extinción de incendios, servicios sociales, instalaciones deportivas, transporte urbano o protección del medio ambiente).

36.- En verdad, en este caso no se está afectando propiamente a los municipios en sí mismo considerados si no a los propios ciudadanos o vecinos, pues sin duda se establece una discriminación a favor de aquellos ciudadanos o vecinos que residen en núcleos de población con mayor censo demográfico. Bajo este punto de vista es importante la Recomendación 235 (2008) de la CPLR del Consejo de Europa, que lleva por título "Los servicios de interés general en el mundo rural, un elemento clave de las políticas de cohesión territorial".

37.- En todo caso, se debe incorporar una prohibición expresa a la Ley Municipal de Euskadi de que a través de disposición reglamentaria, sea del Gobierno Vasco o de las Diputaciones Forales, se pueda afectar a las competencias propias de los municipios reconocidas en la Ley. En todo caso, cualquier regulación de tipo reglamentario que aprueben tanto el Gobierno Vasco como las Diputaciones Forales podría tener, en relación con los municipios vascos, naturaleza supletoria, debiendo ceder en el caso de que tal materia sea regulada por los municipios a través de las manifestaciones pertinentes de la potestad normativa municipal. La "supletoriedad" así entendida plantea, no obstante, algunas dudas conceptuales sobre el alcance y naturaleza de las competencias municipales "propias", ya que recogería un título de intervención normativa (siquiera sea provisional) a favor del Gobierno Vasco o de las Diputaciones Forales.

38.- Por otra parte, tampoco hay que olvidar las competencias locales en materia de control y disciplina, ya sean relacionadas con competencias sustantivas y cuasi-pletas (urbanismo- Disciplina urbanística) o como

competencia compartida y fragmentada (medio ambiente-Disciplina ambiental). Tradicionalmente el ejercicio del control y la disciplina como competencias municipales implican dedicar una serie de recursos personales y materiales de los que habitualmente no disponen los Ayuntamientos, por lo tanto actualmente no es una competencia bien gestionada.

39.- En otros niveles administrativos con competencia en materia de control y disciplina (por ejemplo, Industria-autonómico) ha sido reiterado el recurso a la certificación con Organismos Normalizados o Empresas Autorizadas de Control (reconociendo por ejemplo, una certificación, un visado) para colaborar con la Administración titular de la competencia. Sin embargo, la reserva de ley que se exige para estas habilitaciones impide que este mecanismo se pueda utilizar igualmente por los municipios en lo que afecta a la normativa técnica sectorial local. Las diferentes leyes sectoriales deberían ser receptivas a la posibilidad de recoger alguna habilitación con la finalidad de que los Ayuntamientos puedan recurrir a tales entidades acreditadoras o colaboradoras.

VIII.- LA PARTICIPACIÓN DEL MUNICIPIO VASCO EN LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS Y FORALES.

1.- La propia Carta Europea de Autonomía Local aboga directamente porque los municipios sean consultados en los procesos de planificación y decisión en todas las cuestiones que les afecten. En efecto, el artículo 4.6 CEAL establece lo siguiente: "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 afecten directamente".

2.- En ese mismo sentido, la Recomendación número 171 de la CPLR del Consejo de Europa considera que el principio de participación de los entes locales en los procedimientos que les afecten es un principio fundamental del ordenamiento europeo, que busca contribuir a una mejor "gobernanza" y al desarrollo democrático, por lo que apuesta por su reconocimiento expreso en los diferentes ordenamientos.

3.- Sí que es cierto que, con carácter previo, la Recomendación 121 (2002), de 14 de noviembre, estableció, por lo que al Estado español afectaba, que las Comunidades Autónomas parecen dar poca importancia a las relaciones directas con las entidades locales y, en particular, a la creación de instrumentos de participación de los entes locales en las decisiones que les afectan.

4.- Los Estados de estructura compuesta (de carácter federal o similares) han incorporado en sus sistemas constitucionales o legales mecanismos de participación de los municipios en el proceso de elaboración de disposiciones normativas de carácter general (leyes y reglamentos), así como instrumentos de cooperación y coordinación de las políticas públicas impulsadas por los diferentes niveles de gobierno.

5.- Este ha sido el caso del Reino Unido (especialmente de los casos de Escocia e Irlanda del Norte), así como recientemente de Italia, en la reforma constitucional de 2001, a la que inmediatamente se hará alguna referencia.

6.- Pero en Alemania, por ejemplo, la tradición histórica ha sido siempre que los municipios, principalmente a través de las asociaciones de entidades locales, participaban en las políticas públicas puestas en marcha por los diferentes Länder. Allí se han arbitrado diferentes mecanismos e, incluso, se llegó a hablar en algún momento de la creación de una segunda cámara en los Länder que representara los intereses locales.

7.- El caso italiano ha supuesto la introducción a través de la reforma constitucional de 2001, de la obligación a todos los Estatutos de Autonomía de establecer un Consejo de las Autonomías Locales como órgano de consulta entre las Regiones y las propias entidades locales. Ello ha dado lugar a un variopinto panorama de Consejos, pero con algunos elementos como hilo conductor, y entre ellos cabe destacar que se ha caminado hacia un "modelo monista" o con exclusiva presencia de los intereses locales, donde encuentran acomodo los representantes de las asociaciones municipalistas, así como representantes locales, y los efectos de sus Informes van desde el agravamiento de las mayorías para aprobar la respectiva ley hasta la necesidad de motivar la adopción del mismo.

8.- En nuestro caso, esta materia se regula de forma poco explícita en la legislación básica dentro del Capítulo relativo a las "relaciones interadministrativas". Allí se indica lo siguiente: "Las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial" (artículo 58 LBRL).

9.- Ese reenvío, en su caso, al legislador autonómico no debe impedir que tales órganos de relación entre las instituciones autonómicas y las locales vayan más allá de los estrechos márgenes configurados por el legislador básico, pues nada debería impedir que el legislado autonómico estableciera órganos de garantía de la autonomía municipal estructurados bajo parámetros más ambiciosos que los previstos en la Ley de Bases.

10.- Las Comunidades Autónomas han ido creando un sinfín de órganos de diferente naturaleza encaminados a articular la participación de las entidades locales en la formación y puesta en marcha de las políticas públicas. Algunos de estos órganos eran de carácter general y otros sectoriales. Unos se han aprobado a través de ley y otros por Decreto. Pero el denominador común ha sido utilizar esos órganos de colaboración o participación como un cauce para distraer el reconocimiento expreso de competencias propias a las entidades locales sobre una serie de materias. Asimismo, la composición de esos órganos nunca ha tenido carácter monista (esto es, de exclusiva representación local), sino siempre y en todo caso "mixta" (con presencia, e incluso dominante, de los intereses de la Comunidad Autónoma afectada).

11.- Por lo que afecta a Euskadi, se ha de hacer aquí mención obligada al Consejo Municipal de Euskadi creado por Decreto 326/1994, de 28 de julio. Este Consejo se configuró como un órgano de encuentro donde confrontar pareceres y como foro de colaboración permanente entre los diferentes niveles de gobierno y con un carácter exclusivamente consultivo y deliberante.

12.- El Consejo Municipal de Euskadi no ha sido, por tanto, un "Consejo Municipal", si por tal entendemos un órgano conformado exclusivamente por municipios, sino que estaban presentes con un número igual representantes de la Administración General de la Comunidad Autónoma, de las Administraciones de los Territorios Históricos y de las Administraciones municipales, estos últimos designados por la asociación de municipios de mayor implantación en la Comunidad Autónoma (EUDEL). Sus funciones eran, principalmente, informar los anteproyectos de ley o de norma foral que afectaran a la competencia de los municipios y elaborar, en su caso, propuestas de modificación de tal normativa. Tal como se dirá, el modelo ha sido un absoluto fracaso.

13.- Asimismo, en respuesta a la singularidad de la financiación local, en cada Territorio Histórico se han regulado y constituido Consejos Territoriales de Finanzas configurados como órganos de encuentro de las administraciones forales y locales. Como reconoció en su momento la Decisión 1/2008 de la Comisión Arbitral –que luego será analizada- esa configuración de los Consejos Territoriales representa una manifestación típica de la potestad de autoorganización institucional de los Territorios Históricos. Por lo que el legislador vasco carece de cualquier competencia para su regulación.

14.- Este esquema institucional –aunque con variaciones de calado- es el que se pretendió mantener en el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi presentado al Parlamento Vasco al final de la pasada legislatura, donde se configuraba como un órgano de composición mixta y paritaria entre los tres niveles de gobierno (autonómico, foral y local), con funciones de deliberación y asesoramiento sobre asuntos locales, aunque con otras principalmente sesgadas hacia el terreno de solución de conflictos verticales de competencias entre los diferentes niveles de gobierno por medio de unas denominadas "Recomendaciones".

15.- Los Estatutos de Autonomía que se han aprobado a partir del nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 han hecho hincapié en la creación de instituciones de representación y participación de los entes locales en las respectivas instancias autonómicas. El ejemplo catalán, recogido en el artículo 85 del Estatuto se inclina por la creación de "un órgano de representación" de municipios y veguerías, con funciones principalmente de consulta en todas las iniciativas legislativas, planes y proyectos reglamentarios que puedan afectar al espacio local de gobierno. Ciertamente, puede objetarse a este modelo que la simple consulta –si no viene acompañada de otros mecanismos- puede ser una manifestación débil de la garantía de participación en las decisiones autonómicas.

16.- De su configuración estatutaria parece derivarse que la composición del Consejo de Gobiernos Locales será exclusivamente local, sin representación de la Administración de la Generalidad en su seno. Y, efectivamente, el Proyecto de Ley del Consejo de Gobiernos Locales, actualmente en tramitación en el Parlamento de Cataluña, configura a ese órgano con un carácter "monista" en su composición (sólo representantes locales) y lo define como "una institución de carácter independiente, con una serie de importantes funciones, entre las que destaca la defensa de la autonomía local mediante la solicitud de dictamen sobre proyectos o proposiciones de ley al Consejo de Garantías Estatutarias.

17.- Aparte del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con alguna antelación se produjo la regulación de la Comisión mixta prevista en el artículo 64.4 del Estatuto de la Comunidad Valenciana. Asimismo, diferentes Estatutos, como el andaluz (artículo 95, que apuesta por un "órgano mixto") o el de Castilla y León ("Consejo de Cooperación Local"), han ido introduciendo órganos de esa factura. Las soluciones que proponen son diferentes entre sí y habrá que esperar al desarrollo legislativo (que, en algún caso, ya se ha dado: Ley 20/2007, de la Comunidad Autónoma de Andalucía), para ver por dónde caminan las soluciones institucionales que definitivamente se implantan. En el dictamen que emitió el Consejo Consultivo de Andalucía a finales de 2009 en torno a unas consultas formuladas por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, así como sobre el Anteproyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía, a finales de 2009, claramente se indicaba que la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que no tuviera reflejo expreso estatutario, podía proceder a constituir un Consejo de Gobiernos Locales de composición monista que tuviera como función principal la defensa de la autonomía local frente a las intervenciones del legislador autonómico.

18.- En Euskadi no existe tampoco ninguna referencia estatutaria a este tipo de órganos. Bien es cierto que el legislador vasco puede perfectamente establecer un tipo de órgano de colaboración o coordinación o, incluso, en su caso, un órgano de garantía de la autonomía local frente a la actuación de los diferentes niveles territoriales de gobierno que actúan en la Comunidad Autónoma.

19.- Efectivamente, el panorama institucional de Euskadi, con tres niveles de gobierno (o tres poderes públicos territoriales) y con un sistema complejo de distribución de poder político (de competencias), aconseja de forma decidida optar por un la creación de un órgano que facilite la coordinación, colaboración y cooperación de políticas públicas en general y, en especial, de todas aquellas que tengan repercusiones locales.

20.- Asimismo, la garantía de la autonomía municipal y, por tanto, su protección, debe estar salvaguardada por una serie de mecanismos que sean efectivos. A tal efecto, no sólo se debe asegurar la "consulta" de los municipios en todas aquellas cuestiones que les afecten, sino que se deben prever sistemas que puedan detectar tempranamente (mediante un sistema de "alerta temprana") en qué casos una propuesta normativa (sea de Ley, Norma Foral o fruto de la potestad reglamentaria) o una futura actuación ejecutiva puede erosionar las competencias municipales. En este tipo de actividad de "alerta temprana" es obvio que el órgano que lleve a cabo la

misma ha de tener una composición exclusivamente local, sin presencia en su seno de representantes de las instituciones autonómicas y forales.

21.- EUDEL ha abogado, recientemente, por la creación de un Consejo de Políticas Públicas de Euskadi, en el que deben estar presentes todos los niveles territoriales de gobierno del País (Instituciones Comunes, Territorios Históricos y Municipios), y que tendría como finalidades principales las siguientes:

- a) Ser órgano de participación de los municipios en la elaboración de disposiciones normativas, planes y programas que puedan afectar a los intereses municipales.
- b) Coordinar e impulsar mecanismos de colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno en todas aquellas materias que incidan sobre el ámbito municipal.
- c) Impulsar o ejercer, en su caso, la iniciativa legislativa o la iniciativa normativa foral en materias que afecten a la esfera municipal a instancias de la representación de los municipios vascos.
- d) Disponer de un sistema o mecanismo de "alerta temprana", en virtud del cual si la totalidad (o un porcentaje cualificado, por ejemplo 2/3 partes) de los miembros de la representación municipal presentes en el Consejo estiman que un determinado proyecto normativo sometido a su consideración afecta a la autonomía municipal éste será devuelto a la institución que lo propuso para su revisión y estudio de las objeciones planteadas por la representación municipal.

22.- Con la finalidad de que ese Consejo de Políticas Públicas fuera operativo y se garantizara su autonomía funcional, debería ser creado como un órgano con autonomía funcional y organizativa a través de la Ley, y que no dependiera –todo lo más que estuviera adscrito a efectos meramente presupuestarios- a la Lehendakaritza del Gobierno Vasco, aunque se podrían estudiar fórmulas que garantizaran más su capacidad de autonomía (entidad con personalidad jurídica propia, consorcio legal, etc.).

23.- Este Consejo de Políticas Públicas de Euskadi debería tener representación de los tres niveles de gobierno, siendo la representación municipal vehiculada a través de la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL). Se podría estructurar en Comisiones, Conferencias Sectoriales o Interinstitucionales, sin perjuicio de la existencia de un órgano plenario para las cuestiones de orden general, y asimismo podría tener un funcionamiento territorializado (por Territorios Históricos) en función de las materias que se examinaran en cada caso. En este caso habría que ponderar si no se pueden ver afectadas las competencias de los Territorios Históricos en materia de autoorganización, pues si se crea por Ley del Parlamento Vasco habría que "invitar" o "recomendar" a los Territorios Históricos que crearan órganos de factura similar en su Territorio. Si tal creación se lleva a cabo a través de una modificación puntual de la LTH los problemas serían de orden menor (lo mismo sucedería si se crea a través de la figura de un "Consortio legal" constituido por la propia LTH).

24.- En todos aquellos casos en que actuara como órgano de garantía de la autonomía municipal (esto es, como institución de alerta temprana), sería recomendable que las deliberaciones y votaciones en estos casos se realizaran exclusivamente con presencia de los representantes de las entidades municipales sin el concurso de los representantes del Gobierno Vasco ni de las Diputaciones Forales. Esta operación se podría realizar perfectamente a través de una Sección Local del Consejo de Políticas Públicas de Euskadi, en cuya composición deberían tener presencia los diferentes municipios vascos, así como otra serie de entidades locales (áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y, en su caso, comarcas u otro tipo de entidades, como las cuadrillas alavesas).

25.- El Consejo de Políticas Públicas debería configurarse institucionalmente como una institución independiente de los distintos niveles de gobierno, con autonomía de funcionamiento y con potestad de aprobar su propio reglamento de organización. Podría insertar en su seno determinadas unidades u órganos tales como un Observatorio de Gobiernos Locales y configurar diferentes Grupos de Trabajo.

26.- En todo caso, la opción por este Consejo de Políticas Públicas como "órgano de naturaleza mixta" supone, por un lado, el abandono de la configuración actual del Consejo Municipal de Euskadi (un órgano que se ha mostrado totalmente inoperante en la práctica), así como abandonar igualmente la pretensión de situar dentro de ese Consejo Municipal atribuciones que deben ser propias de otros órganos tales como dirimir la conflictividad competencial entre los diferentes niveles de gobierno, que podrían situarse con carácter preventivo en manos de la Comisión Arbitral de Euskadi (en línea con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que se llevó a cabo en 1999 y que incorporó el denominado "conflicto en defensa de la autonomía local"; así como con la legitimación reconocida en Cataluña al Consejo de Gobiernos Locales para solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias). Se podría estudiar esa propuesta, pero no cabe ocultar que, más aún en estos momentos (tras el "blindaje" a efectos de control de las Normas Forales de contenido fiscal), tal propuesta puede plantear problemas importantes de encaje técnico

27.- Por otro lado, la creación de este órgano "mixto" de coordinación y colaboración intergubernamental no debería impedir que se estableciera la premisa de que si la representación municipal en el Consejo considera, por unanimidad (o por 2/3 de sus miembros) que un determinado proyecto de Ley, de Norma Foral o de disposición reglamentaria afecta a las competencias municipales y a la autonomía municipal sea devuelto a la instancia política pertinente que lo impulsó para que esta revise el proyecto.

28.- Y, si la instancia impulsora considera que debe mantenerlo en los términos establecidos, debería "motivar" la citada propuesta y justificar cuáles son las razones por las que se considera que no afecta a la autonomía municipal. Con esta forma de proceder, la revisión ulterior de la futura norma, ya sea en sede de Comisión Arbitral o por la jurisdicción competente, podría tener parámetros de control para poder fiscalizar si se adecua o no a las reglas de distribución de competencias y a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

29.- Con este sistema se reforzaría plenamente la garantía de la autonomía municipal y se evitaría su erosión o limitación por el legislador vasco, por el poder normativo foral o por las manifestaciones de la potestad reglamentaria tanto del Gobierno Vasco como de las Diputaciones Forales.

30.- No se aboga aquí por la formación de un Consejo Municipal de Euskadi únicamente compuesto por representantes del municipalismo vasco, así como de otras entidades locales vascas, puesto que la estructura institucional del País representa que el mundo local viene personificado casi exclusivamente por el municipio, a salvo que se incrementen las fórmulas de intermunicipalidad y se cree una realidad local mucho más plural.

31.- En todo caso, la formación de un Consejo Municipal de Euskadi sólo integrado por municipios significaría que los representantes de los municipios en ese Consejo serían nombrados a propuesta de EUDEL, hoy por hoy la asociación de municipios que aglutina a la práctica totalidad de los representantes de los municipios vascos (aunque con alguna excepción, como es sabido).

32.- De constituirse tal órgano, ello implicaría la práctica institucionalización de la asociación de municipios vascos (EUDEL) y, por tanto, resultaría muy difícil de diseccionar en qué casos EUDEL actúa como asociación de municipios y en cuáles otros es una institución propia del panorama político-institucional vasco tal como ha sido definido por el legislador.

33.- Debe evitarse, en todo caso, la proliferación de Consejos y Comisiones como órganos de participación de cada uno de los Departamentos de Gobierno que se convierten generalmente en soluciones poco imaginativas, de visión excesivamente fragmentada o sectorializada y que no responden a un concepto de participación efectiva de los municipios en las políticas sectoriales. En estos casos, lo deseable y realmente efectivo es la participación a través de órganos de cooperación interinstitucional para debatir y, en su caso, acordar las políticas sectoriales correspondientes. La creación del Consejo de Políticas Públicas de Euskadi debería servir como institución aglutinante de toda esa participación sectorial y supondría posiblemente una racionalización del complejo sistema de consejos y órganos de participación sectorializados, así como un considerable ahorro en el gasto público. Por otra parte, la creación del Consejo de Políticas Públicas conllevaría, asimismo, la necesidad de llevar a cabo un proceso de simplificación y supresión de estructuras de participación recogidas en la normativa sectorial y, por tanto, una revisión en profundidad de todo ese marco normativo, pues tales funciones deberían ser ejercidas exclusivamente por el citado Consejo.

34.- La participación de los municipios en la toma de decisiones no debe agotarse en sus relaciones con el ejecutivo, ha de ir más allá, ha de alcanzar también al ámbito parlamentario y a la actuación de las propias Juntas Generales. El legislador autonómico ha de conocer la opinión de los representantes municipales en la tramitación de aquellas leyes o normas forales que les afectan singularmente. Por ello, La Ley Municipal Vasca y, en su caso, el Reglamento del Parlamento Vasco o los Reglamentos de las

Juntas Generales, habrán de contemplar los instrumentos o mecanismos necesarios de participación de los municipios en las iniciativas legislativas o en las iniciativas de normas forales, singularmente cuando se traten de proposiciones de ley o proposiciones de norma foral, pues en estos casos el Consejo de Políticas Públicas de Euskadi no habría tomado posición previa al respecto.

IX.- GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y FÓRMULAS DE INTERMUNICIPALIDAD.

1.- La problemática de la gestión de servicios públicos municipales en Euskadi está estrechamente ligada con las fórmulas de intermunicipalidad o con lo que tradicionalmente se conoce como "entidades supramunicipales". Las dificultades de afrontar una materia como esta en una futura Ley Municipal parten, por un lado, de los márgenes más bien estrechos que deja la legislación básica, como, por otro, de que las competencias en materia de "entidades supramunicipales" están reservadas como competencias exclusivas a los Territorios Históricos vascos por el artículo 37.3 c) del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

2.- Por tanto, la regulación normativa de las "entidades supramunicipales" por parte de los órganos forales de los Territorios Históricos forma parte integrante – como reconoció en su día el propio Tribunal Constitucional- del núcleo intangible de la foralidad. En consecuencia, no debe extrañar que el proyecto de Ley Municipal de Euskadi elaborado en la pasada legislatura recogiera un sucinto título IV en el que hacía mención a las entidades locales supramunicipales, pero reenviando a los órganos forales de los Territorios Históricos su regulación, creación, modificación y supresión.

3.- En este punto, las referencias que los artículos 42, 43 y 44 de la LBRL, hacen a las "leyes" o a la "legislación" de las Comunidades Autónomas debe entenderse hecha a las Normas Forales de los Territorios Históricos, que cumplen así perfectamente la reserva "material" de Ley, de acuerdo con las atribuciones en esta materia derivadas de la actualización de los derechos históricos de los territorios forales a través del propio Estatuto de Autonomía de 1979.

4.- La creación y el régimen jurídico de entidades locales "intermunicipales" o "supramunicipales" tales como áreas metropolitanas, comarcas o mancomunidades, queda por tanto en manos de la normativa foral que pueda aprobar cada Territorio Histórico. Únicamente, en el caso de que esas entidades locales desplegaran su actividad sobre municipios de más de un Territorio Histórico estaría justificado que el legislador vasco previera un marco jurídico regulador de las mismas.

5.- En cualquier caso, no se pueden orillar las estrechas relaciones existentes entre las fórmulas intermunicipales y la gestión de servicios públicos locales (entendidos fundamentalmente como ejercicio de las competencias atribuidas). Dicho de otro modo, la gestión de servicios públicos en cuanto materia estrechamente conectada a las fórmulas intermunicipales debe ser regulada por el legislador vasco, pero con el

condicionamiento de que el régimen jurídico de esas entidades locales intermunicipales no es materia que le competa regular a él. Ni que decir tiene que este reparto funcional de competencias complica sobremanera el escenario institucional resultante.

6.- El tejido institucional vasco aconseja necesariamente optar por las fórmulas intermunicipales para subsanar la situación de déficit de gestión que tienen numerosos municipios vascos de tamaño pequeño y mediano para ejercer sus propias competencias.

7.- Las Diputaciones Forales son estructuras de gobierno intermedias entre las Instituciones comunes y los municipios, pero disponen de un nivel de autonomía (y, por tanto, de competencias) que nada tiene que ver con las Diputaciones de régimen común. Ni su fuente de legitimidad democrática ni su estructura de gobierno se asemejan a éstas. Así, mientras que algunas Diputaciones de régimen común han hecho de la cooperación y asistencia técnica a los municipios la razón esencial de su existencia (por ejemplo, la Diputación de Barcelona), las Diputaciones Forales han dedicado sus energías de gobierno a otros muchos ámbitos competenciales que tienen atribuidos, dedicando una parte de su atención a las políticas de cooperación y asistencia técnica a los municipios vascos. Las Diputaciones Forales deben prestar una atención especial a la cooperación y asistencia técnica a los municipios, con el fin de paliar los déficit de gestión de servicios que puedan tener los ciudadanos.

8.- Sin perjuicio de la cooperación y asistencia técnica de carácter "vertical" que puedan recibir de las Diputaciones Forales, la cooperación horizontal o el recurso a la agrupación voluntaria de municipios para la gestión de determinadas competencias se convierte en una de las claves fundamentales del desarrollo institucional futuro del municipalismo vasco.

9.- Efectivamente, las opciones son únicamente dos: la primera sería que las Diputaciones Forales asumieran como una de sus funciones nucleares la cooperación y asistencia técnica a aquellos municipios que la demandaran; y la segunda consistiría en apostar por fórmulas intermunicipales o de asociación de municipios para la gestión de las competencias asignadas. Ambas no son, sin embargo, opciones excluyentes.

10.- En todo caso, cabría explorar la posibilidad de que determinadas funciones de cooperación y asistencia técnica que tuvieran por objeto la finalidad de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio histórico de los servicios de competencia municipal, pudiesen ser prestadas por EUDEL mediante el pertinente Convenio de Colaboración y a través de la financiación foral correspondiente. Posiblemente esta vía mejorara notablemente la calidad y extensión de esas funciones de cooperación y asistencia técnica.

11.- La configuración, por ejemplo, de "redes de municipios" puede ser una fórmula para la prestación de servicios por parte de los municipios ante las dificultades tradicionales que presentan los procesos de fusión de municipios. En todo caso, se han de "contextualizar" las necesidades existentes en cada caso en función de cada municipios a la hora de definir

tanto la posible constitución de una entidad de carácter supramunicipal como la elección de una determinada forma de gestión. El Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía prevé, por ejemplo, una regulación específica para las que denomina "redes de cooperación territorial", de las cuales la expresión más fuerte son las "redes de ciudades".

12.- El hecho cierto es que la realidad de Euskadi en esta materia es desigual según se trate de unos u otros Territorios Históricos. El Territorio Histórico de Araba tiene institucionalizada la Cuadrilla como entidad local de carácter supramunicipal a la que atribuye determinadas competencias (gestionar, por ejemplo, los asuntos de interés general), así como permite delegarle otras. En el Territorio Histórico de Gipuzkoa hay una fuerte presencia de mancomunidades. Y en el Territorio Histórico de Bizkaia existen algunas mancomunidades y consorcios. Pero realmente la heterogeneidad es la nota dominante a la hora de configurar fórmulas intermunicipales. La nota de la especialización sectorial de las Mancomunidades y Consorcios es, asimismo, común.

13.- Y en este punto las limitaciones, como decíamos, del legislador vasco son evidentes. La Ley Municipal de Euskadi sólo puede dedicarse en este ámbito a establecer unos principios que tengan por objetivo garantizar que las competencias municipales, en cuanto competencias propias, puedan ser desempeñadas por los municipios a través de la tipología de entidades intermunicipales que regule en su momento el poder foral. Y, todo lo más, reenviar a que cada Territorio Histórico, a través de Normas Forales, prevea qué sistema de intermunicipalidad es el más adecuado a las singularidades o especificidades del poder municipal en su ámbito territorial (áreas metropolitanas, comarcas o mancomunidades).

14.- La Ley Municipal de Euskadi sí puede regular, en cambio, los servicios públicos locales y la gestión de tales servicios. Sobre este ámbito convendría establecer en la futura Ley una serie de clarificaciones de carácter conceptual.

15.- Cuando hablamos de "servicios públicos locales" estamos haciendo referencia principalmente a "competencias municipales", pero no sólo. De hecho, en la Ley Municipal de Euskadi se deberían diferenciar claramente tres planos del problema. Por un lado, los denominados "servicios obligatorios", por otro las "formas de gestión de servicios públicos" y, en fin, la iniciativa municipal en el ejercicio de actividades económicas, así como la "reserva" de actividades o servicios esenciales. Aunque sobre estos puntos, cabe plantearse si la Ley Municipal debería regular todos o no, pues es una materia regulada por el legislador básico actualmente, pero en la que las CCAA pueden completar ese desarrollo o, incluso, cubrir las lagunas existentes. De hecho, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía (de "segunda generación"), han atribuido como competencia exclusiva de la respectiva Comunidad Autónoma las diferentes modalidades de gestión de los servicios públicos, por lo que el futuro legislador básico estatal apenas regulará nada de estas cuestiones, salvo, tal vez, los aspectos relativos a los servicios obligatorios.

16.- En el ámbito de los "servicios obligatorios", parece razonable que mientras se mantengan en esos términos por el legislador básico la regulación de los mismos se sustraiga del Título relativo a las competencias y se ubique en el Título relativo a los servicios locales. Pues, en verdad, son obligaciones dirigidas a los poderes públicos municipales que, además, generan un derecho los ciudadanos-vecinos a exigir su cumplimiento. Lo relevante es que su efectiva existencia y disfrute universal e igual para todos los vecinos ha de quedar necesariamente garantizado por el Ayuntamiento. Ya hemos dicho que ese escalonamiento de "servicios obligatorios" en función del tamaño de población no deja de producir una cierta quiebra en el principio de igualdad de los ciudadanos vascos según el municipio de pertenencia.

17.- En esta materia de los "servicios obligatorios" convendría analizar hasta qué punto debe ser la Diputación Foral la que otorgue la dispensa y en qué condiciones. Parece razonable que así sea si las Diputaciones Forales asumen como propias las competencias de cooperación y asistencia técnica a los municipios en su plenitud. No obstante, cabría estudiar como alternativa si alguno de esos servicios obligatorios no podría ser prestado mejor, por razones de pura economía de escala, por medio de áreas metropolitanas, comarcas, mancomunidades o, en su caso, consorcios.

18.- En lo que afecta a las "formas de gestión" cabe añadir que se proyectan sobre competencias locales o municipales. Tal como se reconoce en el Reglamento de Servicios las formas de gestión están directamente imbricadas con la potestad de organización de los entes locales. Son criterios de oportunidad y de buena administración los que deben justificar una u otra opción. En efecto, en materia de formas de gestión está prácticamente todo inventado, pero se trata de contextualizar adecuadamente qué necesidades tiene un municipio de gestión de servicios públicos y cómo las puede satisfacer cabalmente. Esta es una decisión exquisitamente política, pero que debe valorar adecuadamente los costes y la naturaleza del servicio a prestar

19.- La posible externalización de un servicio debe ser analizada minuciosamente y, en todo caso, se han de ponderar algunas cuestiones: la responsabilidad sobre el servicio no se externaliza, se ha de realizar un seguimiento de la evolución de la gestión del servicio y, en fin, hay que preguntarse hasta qué punto deben primar criterios económicos en la gestión de servicios tales como la asistencia social, la educación o la sanidad. La proximidad puede ser, asimismo, un valor importante para prestar servicios que tradicionalmente no se sitúan en el plano de las competencias municipales (aunque en los municipios cabe subrayar la máxima de "lo no nos compete nos incumbe"), tales como el empleo, formación, familias desestructuradas, etc.

20.- La Ley Municipal de Euskadi debe recoger la amplia tipología que se prevé en la legislación básica en materia de formas de gestión, pudiendo incluso modificar algunos aspectos de la misma e, incluso, incorporar nuevas modalidades o formas de gestión de los servicios públicos locales.

21.- Las formas de gestión que se deben recoger necesariamente son las siguientes:

a) Gestión directa:

- Por el propio municipio, ya sea sin organización especializada o con ella.

- Mediante la creación de un organismo autónomo.

- Por medio de la creación de una entidad pública empresarial.

- A través de sociedad mercantil de capital municipal.

- Con la configuración de una Fundación.

b) Gestión indirecta:

- Bajo la forma de contrato de gestión de servicios públicos o mediante cualquier otro contrato de los regulados en la Ley de Contratos del Sector Público.

- Por medio de una sociedad mercantil de capital mixto.

- A través de un Consorcio

- Mediante una Fundación con participación de otras instancias aparte del municipio.

22.- La Ley Municipal de Euskadi podría, asimismo, enriquecer esa ya amplia tipología de formas de gestión de servicios públicos, mediante la creación y regulación de la figura de las Agencias Locales, tal como se han regulado ya en la legislación del Estado o en la legislación andaluza, y asimismo estaba prevista su inclusión en el Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña. De hecho, la inclusión de un nuevo tipo de forma de gestión, a través, por ejemplo, de una "Agencia Local" es perfectamente posible, aunque en tal caso el legislador vasco debería desarrollar el régimen jurídico de tal entidad instrumental, con el fin de evitar el incorrecto y disfuncional reenvío a la legislación estatal que efectúa, por ejemplo, la Ley de Bases de Régimen Local cuando regula los organismos públicos (artículo 85 bis).

23.- El recurso a esas formas de gestión tal como aparecen recogidas en la LBRL es dudoso que se puedan considerar como normas básicas en sentido pleno del término. Pues, por un lado, como ya se ha dicho, las formas de gestión de los servicios públicos están directamente vinculadas con las potestades de autoorganización municipal y son manifestaciones típicas del principio constitucional de autonomía local. Y, por otro, las remisiones que hace la LBRL (artículo 85 bis) a la LOFAGE (Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) en lo que afecta a organismos autónomos y entidades públicas locales, lo es a una norma que no tiene carácter básico, por lo que difícilmente puede considerarse que reúna los estándares mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional para dotar a esas normas de remisión como básicas.

24.- Bajo esas premisas conceptuales y con la debida justificación, la Ley Municipal de Euskadi podría perfectamente proceder a innovar en esta materia y establecer un sistema de formas de gestión de los servicios públicos locales que se aparte de lo previsto en la legislación básica, cuyas normas de remisión (LOFAGE, por ejemplo) ya han quedado superadas en estos momentos por la actuación del propio legislador estatal (Ley 28/2006, de agencias para la mejora de los servicios públicos).

25.- En todo caso, las "formas de gestión" pueden ser importantes a la hora de seleccionar por cuál de ellas se pretende prestar un determinado servicio, pero lo realmente importante, a los ojos de la ciudadanía, es cómo se prestan realmente esos servicios. Hay que modernizar la gestión de los servicios públicos otorgando un papel estelar a las TIC, hay que innovar la gestión por medio de la incorporación de mecanismos de medición de la calidad y por una clara apuesta por la profesionalización de los gestores públicos encargados de las tareas directivas y técnicas.

26.- En lo que afecta a la intervención municipal en la actividad de los ciudadanos (artículo 84 LBRL), se ha de tener en cuenta por parte del legislador vasco la modificación se ha llevado a cabo de la citada LBRL por medio de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, como consecuencia de la trasposición al derecho interno de la Directiva de Servicios y de la adaptación, asimismo, de la normativa estatal a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que se llevará a cabo a través del Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso de actividades de servicio y su ejercicio.

27.- La Ley Municipal podría plantearse regular el ejercicio de la iniciativa económica en relación con actividades o servicios esenciales reservados a los municipios vascos. Se trataría, en consecuencia, de desarrollar el artículo 86.3 LBRL, teniendo en cuenta aquellos ámbitos en los que ya no cabe la reserva (suministro de gas y servicios mortuorios). Se ha de partir del dato que la plena efectividad de la reserva requiere que el municipio con la aprobación de la Comunidad Autónoma (o, en este caso, del Territorio Histórico) decida activar esa propia reserva, pues en los términos en que está redactada la norma básica permiten que tales servicios puedan ser prestados en régimen de monopolio o en régimen de libre competencia.

28.- Se ha de tener en cuenta igualmente que alguno de los servicios que aparecen citados en el artículo 86.3 no lo está en el artículo 26 LBRL (servicios obligatorios), por lo que hay una disociación entre servicios públicos obligatorios y servicios públicos esenciales potencialmente reservados a los municipios. Cabe que la Ley Municipal regule esta materia de forma detenida (procedimiento) y, en su caso, se plantee si cabe introducir más actividades o servicios que deban calificarse como esenciales.

29.- En materia de gestión de servicios públicos por los municipios vascos hay que destacar la importancia que en estos últimos años ha tenido la legislación sectorial aprobada por el Parlamento Vasco, puesto que confiere nuevas competencias a los municipios sin resolver la cuestión central de la financiación (por ejemplo, la Ley de Servicios Sociales). Esta línea de actuación no es exclusiva de la Comunidad Autónoma de Euskadi, pues en verdad son muchos los niveles autonómicos de gobierno que, a través de la creación mediante Ley autonómica de determinados "sistemas", están erosionando la autonomía municipal y atribuyendo al escalón local de gobierno unas atribuciones que no pueden desempeñar sin la correspondiente financiación.

30.- También se debe constatar que el necesario recurso a entidades supra o intermunicipales para la gestión de servicios ofrece algunos problemas en torno a la composición de tales órganos y, sobre todo, en lo que afecta al principio de responsabilidad política. Se puede detectar una cierta pérdida del control político por parte de los Ayuntamientos de la gestión que se lleva a cabo a través de tales instancias, al menos en las mancomunidades y en los consorcios. El problema, en última instancia, es de profundidad del modelo: si la mayor parte de los servicios municipales se prestan a través de estas vías la afectación al principio de responsabilidad política, al juego de mayorías y oposición en el gobierno municipal y, en fin, a la propia transparencia puede verse seriamente dañada.

X.- LA FINANCIACIÓN EN LA LEY MUNICIPAL DE EUSKADI.

1.- Tanto el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi elaborado por el Gobierno Vasco y presentado ante el Parlamento Vasco la pasada legislatura como la Proposición de Ley Municipal presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento Vasco disponían de sendos Títulos dedicados a regular algunos aspectos de la Hacienda Local o, si se prefiere, de la financiación municipal.

2.- Parece obvio señalar que difícilmente se puede concebir una autonomía municipal plena sin una suficiencia financiera que permita afrontar razonablemente las competencias de las entidades locales y satisfacer necesariamente las demandas de servicios de los ciudadanos. Tal como hemos visto, la Carta Europea de Autonomía Local (artículo 9) y diferentes Recomendaciones del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa hacen hincapié en los recursos financieros de las entidades locales y en la necesidad de disponer recursos propios suficientes para ejercer sus atribuciones.

3.- Tradicionalmente la "Hacienda Local" ha venido formando parte de la regulación sustantiva de la normativa local. Sin embargo, la LBRL rompió en 1985 esa tradición que aún se mantuvo a través del TRRL de 1986 hasta que en 1988 se aprobó la Ley de Haciendas Locales. A partir de entonces, el Tribunal Constitucional construyó una discutible jurisprudencia en virtud de la cual la materia de "hacienda local" se anudaba al título competencial "hacienda general" y se desligaba así de la competencia en materia de régimen local. Asimismo, la creación de tributos locales se reservaba de forma también muy discutible –según esa misma jurisprudencia- a la Ley estatal (artículo 133.1 CE). Esta doctrina tiene su punto más álgido en la STC 233/1999.

4.- Bajo esas premisas cabría plantearse hasta qué punto una Ley Municipal debería recoger una materia tan específica como es la relativa a la financiación. De hecho, si se repara en el dato no hay, salvo referencias incidentales, ninguna Ley de Comunidad Autónoma que regule la Administración Local o el régimen local que aborde esa regulación. Las razones son bien obvias: la Ley de Haciendas Locales ha establecido un marco normativo de fuerte homogeneidad en la materia que impide –a través de una interpretación extensiva del artículo 149.1.14 CE- su

desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas.

5.- No obstante, la situación de Euskadi parte de otros presupuestos normativos diferentes en virtud de las previsiones recogidas en la disposición adicional primera de la CE, en el Estatuto de Autonomía, en la Ley del Concierto Económico y, en fin, en la Ley de Territorios Históricos. Y conviene detenerse, siquiera sea sucintamente, en un mero repaso de tal marco normativo, pues la singularidad del modelo de financiación vasco debería representar un modo radicalmente diferente de afrontar el problema.

6.- En efecto, a partir de la Disposición Adicional Primera de la CE que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y, más en concreto, de la actualización de esos derechos históricos a través del Estatuto de Autonomía, así como de la regulación que sobre esta materia se contiene en la Ley del Concierto Económico, se puede afirmar que es competencia de los Territorios Históricos mantener, establecer y regular el régimen tributario. Los tributos locales, al tener la condición de tributos concertados, deberían ser por tanto regulados por los órganos forales de los Territorios Históricos con las excepciones que expresamente se recogen en el propio Estatuto (artículo 41.2 a) y que permitirían –en los términos que luego se precisarán– un margen de actuación en esta materia al propio Parlamento Vasco.

7.- Sin embargo, al margen de esa referencia expresa, nada más se dice en el Estatuto o en la propia Ley de Concierto Económico en relación con la financiación local, si exceptuamos las previsiones recogidas en materia de tutela financiera de las entidades locales y que fueron objeto en su día de la Decisión 2/2003 de la Comisión Arbitral, donde confirmó la materia presupuestaria local era una atribución propia de los Territorios Históricos, de acuerdo con la previsión recogida en el artículo 48.5 de la Ley del Concierto Económico (Ley 12/2002, de 23 de mayo).

8.- A partir de esos presupuestos normativos cabe plantearse cuáles son los márgenes de configuración normativa que tiene el Parlamento Vasco en esta materia. Se trata, por tanto, de preguntarse hasta qué punto puede intervenir el legislador vasco en la materia de financiación local o si, por el contrario, es un ámbito material reservado en su integridad al poder normativo foral.

9.- El Parlamento Vasco dispondría, en principio, de competencias en materia de "Administración Local" y, en consecuencia, de un título competencial genérico para poder normar en este ámbito de la financiación, en todo aquello que no esté reservado a los órganos forales de los Territorios Históricos.

10.- Asimismo, el Parlamento Vasco dispone de un instrumento normativo de "cierre del modelo de financiación" (o si se prefiere de naturaleza "excepcional") que se encuentra alojado en el artículo 41.2.a) del Estatuto, donde se establece que el contenido del régimen del Concierto respetará y se acomodará al principio de que el Parlamento vasco, sin perjuicio de la competencia de los Territorios Históricos para mantener, establecer y

regular el régimen tributario, está habilitado para dictar normas de coordinación, armonización y colaboración, también por tanto en materia de régimen tributario local.

11.- Como es conocido, el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi fue objeto de la Decisión 1/2008, de 20 de octubre, del Pleno de la Comisión Arbitral en el que se contiene una importante doctrina en relación con las posibilidades reales de que el legislador vasco regule la materia de financiación local.

12.- Las notas más relevantes de esa doctrina de la Comisión Arbitral, a los efectos que ahora interesan, se pueden resumir en los siguientes puntos:

a) La Comisión Arbitral defiende –a diferencia de la línea marcada por el Tribunal Constitucional- que la competencia de las Instituciones Comunes en materia de “régimen local” da pie al legislador vasco para regular la “submateria” de Hacienda Local, obviamente en aquellos espacios que no estén atribuidos a los Territorios Históricos.

b) A tal efecto, se indica que en el artículo 37.3 del Estatuto no se recoge expresamente la materia de “Hacienda Local” como materia reservada a los Territorios Históricos.

c) Que, en función de lo expuesto, le corresponde al Parlamento Vasco “la determinación del interés general supraterritorial, expuesto con carácter principal y abstracto, que sirva de guía a la actuación posterior concretizadora de los órganos forales; permitiendo, de tal modo, una fundamental libertad de movimientos de estos órganos forales”.

d) De ahí se concluye, inicialmente, que “la posibilidad de una entrada del Parlamento Vasco con el instrumento de una ley, es factible y no lesiona –igualmente en principio- las evidentes competencias forales sobre las haciendas locales”.

e) Y se pone como ejemplo la Disposición Adicional 4ª de Ley 2/2007, que “recomienda” una participación mínima del 54,70 % de los entes locales en los tributos concertados y en la participación que destinen los Territorios Históricos a los entes locales.

f) La Comisión Arbitral insiste sobre la peculiar naturaleza de la LTH, reiterando la doctrina recogida en la Decisión 5/2003 del propio órgano, y concluye que la incorporación de tres representantes municipales al Consejo Vasco de Finanzas Públicas es correcta en términos de su adecuación al ordenamiento estatutario y foral.

g) No obstante reconocerse unas posibilidades de actuación normativa al legislador vasco en materia de Hacienda Local, la Comisión Arbitral hace alusiones permanentes a que en esta materia los órganos forales de los Territorios Históricos disponen de un haz propio de competencias que el Parlamento vasco deberá respetar en todo caso.

h) Así, considera que el establecimiento de parámetros, criterios o módulos para la distribución de la participación de los municipios en los tributos concertados representa “una inmisión clave en la capacidad normativa foral” y, por tanto, altera el sistema de competencias entre las Instituciones Comunes y los órganos forales.

i) Igualmente, el establecimiento de una “participación mínima” municipal en los tributos concertados representa una intervención del legislador vasco “en campo ajeno sin disponer del necesario y suficiente respaldo legal basado en la LTH”, lo que supone “una invasión en el ámbito

de la foralidad”.

j) Y, en fin, la previsión de que existirá un Consejo Territorial de Finanzas en cada Territorio Histórico supone inmiscuirse en un espacio reservado a los Territorios Históricos que disponen de la competencia exclusiva en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones”. Deben ser, pues, los órganos forales de los Territorios Históricos los que creen, configuren y establezcan las funciones de tales órganos.

13.- Expuesta sucintamente cuál es la doctrina de la Comisión Arbitral sobre este punto, es momento de preguntarse cuáles son las opciones que realmente tiene el legislador vasco de regular a través de una Ley del Parlamento algunos aspectos de la materia relativa a la financiación local, así como cuáles podrían ser sus posibles contenidos.

14.- La Ley Municipal de Euskadi parece obvio que debe incluir un Título específico dedicado a financiación municipal. Esta solución de incluir la financiación municipal en el seno de la regulación de la Ley Municipal sería, además, un “sello de identidad propio del municipalismo vasco”, en cuanto que integraría en un mismo marco normativo dos ámbitos materiales (régimen local y financiación local) que artificialmente –sin justificación objetiva- se han disociado en el resto de Comunidades Autónomas.

15.- La Ley Municipal ha de prever expresamente la presencia de la representación municipal en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, con la consiguiente modificación puntual de la LTH. La designación de la representación municipal la llevará a cabo EUDEL, teniendo en cuenta criterios de representatividad.

16.- La Decisión 1/2008 de la Comisión Arbitral ha reconocido expresamente que la Ley del Parlamento vasco puede regular la materia de Hacienda Local, pero respetando las atribuciones de los Territorios Históricos. En consecuencia, habría que definir cuál puede ser el alcance de esa Ley del Parlamento Vasco en esta materia.

17.- Y, si tomamos como punto de referencia la propia Decisión de la Comisión Arbitral y el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi aprobado la pasada legislatura, podremos determinar un contenido material mínimo que podría incorporarse a la citada Ley.

18.- Dentro de ese contenido mínimo debe incluirse necesariamente, según se ha dicho ya, el principio de suficiencia financiera de los municipios vascos para atender pertinentemente a las necesidades de sus ciudadanos. Asimismo, se debe reconocer a los municipios vascos el principio de normatividad en materia tributaria; es decir, el ejercicio de la potestad normativa foral en materia tributaria local debe permitir, en todo caso, que los municipios vascos dispongan de poderes normativos tributarios de configuración en aquellos elementos que no estén expresamente reservados por el ordenamiento tributario a la Ley (o a la Norma Foral).

19.- La regulación de la financiación municipal en la Ley Municipal de Euskadi debería incorporar como principios inspiradores los siguientes: a) el

principio de equilibrio territorial; el principio de igualdad; y el principio de financiación no condicionada. Estos principios deberían inspirar, asimismo, el ejercicio de sus competencias normativas por los Territorios Históricos, por lo que sería conveniente que se incorporaran en el contenido material de la propia LTH. La Ley Municipal debería recoger, asimismo, el principio – ya acogido en la normativa básica y propia- de que la autonomía financiera de los municipios vascos en ningún caso tendrá estándares inferiores que los previstos para los municipios de régimen común.

20.- Si bien la financiación incondicional ha de ser la regla general, la regulación futura debería recoger determinados aspectos básicos en relación con la financiación condicionada. Así, los planes que elaboren otras instituciones dirigidos a los municipios deben garantizar la participación municipal en orden a la fijación de prioridades de tal modo que se favorezca la convergencia de los intereses municipales con los de la visión más amplia territorial. Ha de facilitarse la gestión económica municipal con perspectiva plurianual, de tal modo que puedan planificarse las inversiones y que esa planificación se haga de tal forma que los municipios puedan decidir y elegir de conformidad con sus planes y prioridades. Además, ha de tenerse en cuenta que los servicios que se generen han de ser de calidad y tengan asegurada su continuidad.

21.- Asimismo, se debería recoger un principio en virtud del cual cualquier aprobación de una Ley del Parlamento Vasco o Norma Foral que conlleve la atribución de determinadas responsabilidades u obligaciones a los municipios vascos debería venir acompañada de la correspondiente financiación. Posiblemente este principio se debería recoger en términos taxativos, pero para extender su aplicación a los Territorios Históricos sería necesaria su inclusión en la propia LTH.

22.- Uno de los problemas más extendidos en el municipalismo vasco es el ejercicio por parte de los diferentes Ayuntamientos (con mayor o menor intensidad, según los casos) de las mal llamadas como “competencias impropias”; esto es, el ejercicio de atribuciones que corresponden a otras instancias de gobierno (estatales, autonómicas o forales) y que son ejercidas por los municipios en virtud de la necesidad de atender las demandas de los ciudadanos derivadas del principio de proximidad.

23.- Las soluciones a este problema son complejas. En primer lugar, porque se trata de una anomalía en el reparto de las responsabilidades públicas y, en consecuencia, no se puede buscar una solución normativa con carácter definitivo cuando se trata de resolver una patología contingente ya que las competencias deben ser ejercidas por la autoridad responsable de su ejercicio. Y, en segundo lugar, porque su cuantificación se torna muy compleja, dada muchas veces la indeterminación de cuáles han sido efectivamente las competencias ejercidas.

24.- Probablemente la solución a estos problemas deba tener un carácter transitorio; es decir, habría que buscar alguna fórmula para que en la participación de los municipios en los tributos concertados se estableciera alguna compensación (cuantificada mediante un porcentaje o a través de una cantidad a tanto alzado) como consecuencia de las competencias de

otras instituciones que han venido siendo ejercidas por los municipios vascos durante los últimos años. A partir de la aprobación de la Ley Municipal deberían quedar claras, en consecuencia, las competencias de cada nivel de gobierno y, por tanto, la compensación "pro futuro" ya no tendría fundamento.

25.- No debe sorprender en exceso el recurso a estas fórmulas transitorias o excepcionales de compensación ya que en el ámbito autonómico han sido exploradas –con fundamentos más o menos similares y, en todo caso, muy próximos- en las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía. Así, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña se recogió en la disposición adicional tercera un mecanismo de equiparación en materia de inversiones en infraestructuras con una duración de siete años. A tal efecto se constituirá una Comisión en la que se integrará no sólo la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma, sino también la Administración Local.

26.- Otro caso es el del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, en el que se prevé un sistema de "asignaciones complementarias" que procede del Estatuto de 1981, pero que ha sido actualizado en sus procedimientos en la disposición adicional segunda del Estatuto. Es lo que comúnmente se conoce como "deuda histórica" y que, en fechas recientes, ha sido "saldada" parcialmente por el Gobierno Central mediante la transferencia de 1.200 millones de euros a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

27.- La Ley Municipal de Euskadi podría, asimismo, incluir algunas previsiones genéricas –con las limitaciones expuestas en la Decisión 1/2008 de la Comisión Arbitral- en materia de régimen presupuestario, régimen de endeudamiento y de concesión de garantías, así como de contabilidad. Todas estas previsiones encajarían perfectamente en la LTH si esta se extendiera en su ámbito de aplicación a los municipios, pues deberían ser coherentes con los preceptos que sobre esta materia se aplican a los Territorios Históricos.

28.- La Ley Municipal de Euskadi no podría recoger, tal como expuso la Comisión Arbitral, parámetros, criterios o módulos que condicionen la distribución de los recursos por los propios Territorios Históricos, ni acordar un nivel de participación municipal mínimo con carácter preceptivo en los tributos concertados, así como tampoco condicionar el modelo organizativo de los Territorios Históricos en torno a la regulación de los Consejos Territoriales de Finanzas.

29.- Sin embargo, esa interpretación no debería impedir que la Ley Municipal de Euskadi pudiera establecer una previsión de que el Consejo Vasco de Finanzas Públicas acuerden una serie de criterios de reparto o un nivel mínimo de participación municipal en los tributos concertados del que se podrían apartar "motivadamente" los órganos forales de los Territorios Históricos si así lo estiman procedente o, en su caso, prever que tales criterios de reparto tuviesen el carácter de mera "recomendación" tal y como se recogía en la Ley 6/1996, de Aportaciones. Con estos sistemas se salvaguardarían plenamente las competencias de los órganos forales de los Territorios Históricos.

30.- En cualquier caso, un aspecto que no fue examinado por la Comisión Arbitral conviene traerlo a colación en estos momentos. Si bien es cierto que el Parlamento Vasco puede regular algunos aspectos relativos con el régimen de financiación municipal a través de Ley, no lo es menos que las competencias sustantivas en esta materia siguen estando en manos de los Territorios Históricos. De hecho, se puede afirmar con claridad que los márgenes de configuración del legislador vasco en esta materia son, en principio, limitados.

31.- Las competencias en esta materia de Haciendas Locales de los Territorios Históricos están directamente engarzadas con la Disposición Adicional primera de la Constitución, así como "actualizadas" en el Estatuto de Autonomía y concretadas en la Ley del Concierto Económico.

32.- De acuerdo con estas premisas normativas, hay que reconocer que el propio Estatuto de Autonomía recoge en su artículo 41.2, a), la posibilidad de que el Parlamento Vasco apruebe leyes de coordinación, armonización fiscal y colaboración. Bien es cierto que esta atribución se enmarca en la facultad que tienen los Territorios Históricos de mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, pero no lo es menos que con base en tales atribuciones y, sobre todo, en la facultad de "coordinar" esos sistemas tributarios forales en el ámbito local el Parlamento Vasco estaría habilitado para aprobar una serie de medidas en el ámbito de la Hacienda Local y condicionar, con menor o mayor alcance, algunas de las atribuciones propias de los Territorios Históricos en este ámbito.

33.- Pero esa Ley de coordinación, armonización fiscal y colaboración en materia de Haciendas Locales debería tener un carácter o naturaleza excepcional, y tan sólo ser utilizada como mecanismo normativo en aquellos supuestos en que las divergencias resultantes fueran evidentes y afectaran a la coherencia final del sistema tributario en su conjunto.

34.- Posiblemente la actitud más prudente es no echar mano de este mecanismo de naturaleza excepcional, pues los Territorios Históricos pueden considerar que se pretenden erosionar sus competencias privativas en este terreno. Y, tal vez, explorar las soluciones anteriormente expuestas que son sin duda más respetuosas con las competencias propias de los Territorios Históricos en materia de régimen de financiación municipal.

XI.- OTRAS CUESTIONES QUE PUEDEN SER INCORPORADAS EN LA LEY MUNICIPAL DE EUSKADI.

1.- Cabe plantearse finalmente si la Ley Municipal de Euskadi debe disponer de contenidos adicionales a los ya expuestos. Lo más razonable es que la Ley Municipal de Euskadi –y más aún si se inserta su contenido material en la propia LTH- sea una Ley breve y que recoja principalmente principios y algunas reglas.

2.- Desde esa óptica no parece muy recomendable insertar en la Ley Municipal otros contenidos. En primer lugar, porque se ha de tener siempre

presente que el poder normativo foral dispone en esta materia también de determinadas atribuciones expresamente recogidas en el Estatuto de Autonomía y en la propia Ley de Territorios Históricos. En segundo lugar, porque los márgenes de configuración que deja la normativa básica del Estado en algunas materias son francamente limitados. Y, en tercer lugar, porque la Ley Municipal debe ser también muy respetuosa con el poder normativo municipal y dejar amplios espacios a la libre configuración de éste.

3.- Parece, por tanto, desaconsejable incorporar en una Ley Municipal de Euskadi regulaciones exhaustivas de algunos aspectos tales como el régimen jurídico (organización y funcionamiento de los municipios), la contratación administrativa, el patrimonio (puesto que el régimen de los bienes municipales es competencia foral) o la función pública local.

4.- Puede analizarse, en su caso, si es factible incorporar alguna singularidad específica que pueda dar respuesta a un problema concreto en alguna de las materias antes explicitadas (salvo en materia de bienes municipales).

5.- Por ejemplo, en materia de función pública local, se pueden incorporar algunas previsiones muy puntuales, sobre todo si el próximo Gobierno Vasco no incluye como prioridad legislativa la aprobación de una Ley del Empleo Público o de la Función Pública vasca. Siendo razonable que esta materia de función pública local se incluya dentro de una futura Ley vasca de Empleo Público, no lo es menos que si la anomia en el desarrollo normativo de esta materia continúa habría que buscar algunas fórmulas normativas que resolvieran los problemas más acuciantes que tiene el empleo público local en Euskadi en estos momentos.

6.- Así, puede aprovecharse la elaboración de una Ley Municipal de Euskadi para regular algunos aspectos de empleo público local sobre los siguientes temas:

a) Regular la figura del directivo público profesional en el ámbito local, aspecto que, dado su contenido organizativo, ha sido tratado en otro momento de este documento. Ya se ha expuesto que, dadas sus vinculaciones con el principio de autoorganización municipal, se considera necesario regular esta figura en la Ley Municipal de Euskadi, aunque de acuerdo, en su caso, con lo que pueda establecer la futura Ley vasca de Empleo Público.

b) Reconocer a EUDEL la legitimación para la negociación colectiva en los términos expresados en el EBEP y aprovechar la oportunidad para resolver algunos problemas que se puedan plantear en el ámbito de la negociación colectiva local.

c) Establecer algún tipo de organismo o procedimiento que sirva como medio de evitar o paliar la conflictividad jurisdiccional en materia propias de personal al servicio de las administraciones locales vascas.

d) Prever expresamente la posibilidad de que se puedan realizar ofertas de empleo público conjuntas para diferentes entidades locales o que al menos se puedan realizar procesos selectivos conjuntos para determinados puestos de las administraciones locales, ya sea a través del

IVAP, de las Diputaciones Forales o por medio de fórmulas de cooperación horizontal entre las propias entidades locales.

7.- En cualquier caso, la recomendación más cabal es que las materias que tienen un alto contenido sectorial (con las precisiones hechas en el caso de bienes municipales y de directivos públicos locales) se incorporen en las Leyes, Normas Forales o normas locales específicas, según la competencia de cada nivel de gobierno, pues la Ley Municipal de Euskadi no debería regular este tipo de temas, salvo que deba resolver algunos problemas concretos de necesidad ineludible en los municipios vascos.

8.- La Ley debería realizar un reconocimiento legal del papel desarrollado por EUDEL y de su carácter de representante e interlocutor del nivel institucional municipal. Habría de garantizarse a EUDEL por medio de la Ley un determinado nivel de financiación no condicionada para el desarrollo de sus funciones. Debería, asimismo, contener un mínimo de regulación que, en todo caso, deberá respetar su potestad de autoorganización manifestada a través de sus estatutos. Se tendría que recoger, igualmente, su capacidad para celebrar Convenios con otras Administraciones Públicas y de recibir y gestionar subvenciones. Asimismo, en fin, debería reconocerse de manera expresa (y previa la financiación correspondiente) su capacidad para prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.