

**EL MUNICIPIO EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA VASCA**

The municipality in the Basque Autonomous Community

Udalerria Euskal Autonomia Erkidegoan

José María ENDEMAÑO ARÓSTEGUI
Director de Política Institucional y Administración
Local del Gobierno Vasco

El autor expone la normativa reguladora del municipio en el momento de la constitución de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la posterior evolución del régimen local en las tres fuentes de producción normativa: Estado, Comunidad Autónoma y Territorios Históricos, con especial atención al régimen de financiación. A continuación, se describen someramente algunas características relativas al tamaño y población de los municipios vascos, así como la configuración política de las Corporaciones, para terminar con unas conclusiones.

Palabras clave: Municipio. Régimen Local. Legislación estatal. Normativa autonómica. Normativa foral y financiación.



Egileak Euskal Autonomia Erkidegoaren eraketa garaian zegoen araudi erregulatzailea eta erregimen lokalaren ondorengo garapena araudiaren ekoizpenaren hiru iturritan aztertzen du: Estatua, Erkidego autonomoa eta lurralde historikoa, finantzaketa erregimenean arreta berezia jarriz. Ondoren, azaletik azalduko dira euskal udalerrien tamaina eta biztanleriari dagozkion ezaugarriak, baita korporazioen egituraketa politikoa ere, eta bukatzeko ondorio batzuk.

Giltza-Hitzak: Udalerria. Erregimen lokala. Estatuko legeria. Araudi autonomikoa. Araudi forala eta finantzaketa.



The author introduces the legislation that used to regulate municipalities at the time when the Autonomous Community of the Basque Country was constituted, followed by a description of how local regulations evolved in the three major sources of legislative production: the State, the Autonomous Community and the Historical Territories, special attention being paid to the economic regime. The author then briefly describes certain characteristics on the size and population of Basque municipalities, together with the political configuration of town councils. The author then lastly proposes certain conclusions.

Keywords: Municipality. Local Regime. State Legislation. Autonomic regulations. Statutory regulations and finance.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA, EN EL MOMENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE ÉSTA. III. EL MUNICIPIO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA EL PAÍS VASCO. IV. EL MUNICIPIO VASCO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. V. EL MUNICIPIO EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA. VI. EL MUNICIPIO EN LA NORMATIVA FORAL. 1. Demarcaciones territoriales. 2. Haciendas locales. VII. LA FINANCIACIÓN DEL MUNICIPIO VASCO. 1. Ingresos tributarios. 2. Transferencias. 3. Endeudamiento. 4. Otros ingresos. 5. Visión comparativa. VIII. DATOS DE CARÁCTER GENERAL SOBRE LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. IX. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La mención a la Comunidad Autónoma Vasca, delimita, con toda precisión, las coordenadas espacio-temporales en las que se ha de encuadrar la exposición que sigue.

La constitución de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV) se produce en virtud de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante EAPV), que, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) del 22 de diciembre siguiente, entró en vigor el 11 de enero de 1980¹. Así pues, nuestro estudio sobre el municipio se inicia en esta fecha y abarca desde la misma hasta la actualidad.

Desde el punto de vista espacial, obviamente, se estudia el municipio en la CAPV, que está integrado, de acuerdo con el art. 2 EAPV, por los territorios históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

¹ El EAPV no hace mención a la fecha de su entrada en vigor, por lo que, de acuerdo con el art. 2.1 Código civil, hay que entender que su entrada en vigor se produjo a los veinte días de su completa publicación en el BOE.

II. REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CAPV, EN EL MOMENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE ÉSTA

En el momento de la constitución de la CAPV ya estaba en vigor la Constitución de 1978 (en adelante CE), de la que, en relación con el municipio, debemos destacar los siguientes preceptos:

1. El art. 137 CE establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan; todas ellas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

2. El art. 140 CE empieza por proclamar la garantía constitucional de la autonomía de los municipios, que gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Para la elección de los alcaldes permite una doble alternativa: la de que sean elegidos por los concejales o directamente por los vecinos². El precepto termina remitiendo a la ley la regulación de las condiciones en las que procederá el régimen de concejo abierto.

3. El art. 142 CE establece el principio de que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. La propia CE ya diseña un sistema mixto de financiación de los municipios.

Los preceptos constitucionales mentados, aplicables a los municipios de la CAPV al igual que para los del resto de Estado, diseñan las pinceladas básicas de la futura regulación de los municipios; pero la legislación vigente, al momento de la constitución de la CAPV, era la preconstitucional. Estaba constituida básicamente por:

1. El Texto Articulado de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, que tenía su origen en la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, desarrollada por una serie de Reglamentos, entre los que podemos destacar los de Población y Demarcación Territorial, aprobado por Decreto de 17

² Sobre esta regulación constitucional del régimen electoral local, puede verse, COSCULLUELA MONTANER, Luis, Las elecciones locales, *Tratado de Derecho Municipal I*, dirigido por MUÑOZ MACHADO, Santiago, AA.VV., Madrid: Cívitas, 1988, pp. 686-734, especialmente. pp. 690-691.

de mayo de 1952; de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952; de Funcionarios de la Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952; de Haciendas Locales e Instrucción de Contabilidad, aprobado por Decreto de 4 de agosto de 1952; de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953; de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955; y de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

2. Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local; parcialmente derogada por la Ley 47/1978, de 7 de octubre. Estaban vigentes la Base 47 y las desarrolladas por el RD. 3250/1976, de 30 de diciembre, sobre ingresos de las Corporaciones Locales; RD. 3046/1977, de 6 de octubre, sobre funcionarios públicos locales y otros extremos; y RD. 2725/1977, de 15 de octubre, por el que se dictan normas para la incorporación como funcionarios de la Administración Local de los Secretarios habilitados.

Ni el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 1955 ni la Ley de Bases de 1975 eran compatibles con las profundas innovaciones que la CE introducía en el régimen local. El sistema escuetamente diseñado en la CE estaba basado en el sufragio universal y en el régimen de partidos políticos, mientras que aquéllas preveían la representación orgánica, por terceras partes, a los grupos familiar, sindical y corporativo³. No obstante, la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, vino a establecer un sistema de elección de los corporativos por sufragio universal, en sintonía con las futuras previsiones constitucionales, ya que su elaboración se produjo mientras se estaba tramitando el proyecto de Constitución⁴.

Por otra parte, los municipios adolecían de una clara insuficiencia de recursos para desempeñar correctamente las competencias que tenían atribuidas⁵.

III. EL MUNICIPIO EN EL EAPV

El EAPV no contiene una regulación sustantiva relativa al municipio, sino que hace una delimitación de las competencias autonómicas y forales en los términos que seguidamente vamos a exponer. Un reflejo de la relevancia

³ La base segunda de la Ley 41/1975 abría la posibilidad de que los concejales del grupo orgánico familiar fueran elegidos a propuesta de las asociaciones políticas reconocidas al amparo del Decreto-Ley de 21 de diciembre de 1974. Por otra parte, la base 5 establecía la elección del alcalde por votación secreta efectuada por los concejales, de entre los proclamados candidatos por la Junta Municipal del Censo.

⁴ COSCULLUELA MONTANER, V., *Las elecciones...*, op. cit., p. 690.

política que el EAPV atribuye al tema municipal se manifiesta en que la primera de las competencias exclusivas de la CAPV, por el orden en que las cita el art. 10 EAPV, es la relativa a las demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos (en adelante TT.HH.), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 del propio EAPV⁶. Es, además, competencia de la CAPV el Régimen Local y Estatuto de los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 10.4 EAPV en relación con el art. 149.1.18^a CE).

El art. 37 EAPV, al que se remite el art. 10.1 del mismo, establece que, en todo caso, los órganos forales de los TT.HH. tendrán competencias exclusivas, dentro de sus respectivos territorios, entre otras, en las siguientes materias:

a) Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.

b) Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.

c) Régimen electoral municipal.

d) Todas aquellas otras que se especifiquen en el EAPV o les sean transferidas.

Por su parte, de acuerdo con el art. 41 EAPV, las relaciones de orden tributario entre el Estado y la CAPV vendrán reguladas por el sistema foral tradicional de Concerto Económico, que deberá acomodarse a una serie de principios y bases (en cuyos detalles no vamos a entrar ahora), en virtud de los cuales, los órganos forales de los TT.HH. podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, un régimen tributario específico; correspondiéndoles, asimismo, la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos

⁵ El mismo Preámbulo de la Ley 41/1975 reconocía que *la financiación de nuestras Entidades Locales sigue adoleciendo de notorias insuficiencias*. Esta situación precaria se mantendría, una vez vigente la CE, a pesar de que se iban adoptando medidas, incluso legislativas, tendentes a paliarla, como la Ley 42/1980, de 1 de octubre, sobre aprobación y financiación de presupuestos extraordinarios de liquidación de las deudas de las Corporaciones Locales (en virtud de esta Ley, además de otras medidas, el Estado asumía el 50% de la carga financiera –amortización e intereses– de los créditos otorgados a dichas Corporaciones por el Banco de Crédito Local, al amparo de diversos Decretos Leyes).

⁶ La misma CE (art. 148.1.2^ª) prevé que las CC.AA. podrán asumir competencias en materia de alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

concertados⁷. El art. 48 del Concierto Económico establece, en su apartado quinto, que las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de Entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las Entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común⁸.

Como puede observarse, las competencias relativas al régimen jurídico de los municipios de la CAPV se encuentran distribuidas entre el Estado (al que se atribuye la legislación básica); la CAPV (que tiene atribuida la competencia genérica *régimen local*); y los TT.HH. (a los que les corresponden las competencias expresamente atribuidas en el EAPV y en la legislación posterior, ya que el art. 37.3.f. del EAPV permite ampliar las competencias de los TT.HH.⁹). A continuación, vamos a exponer los términos en que se encuentra regulado el municipio vasco en estos tres ámbitos normativos.

IV. EL MUNICIPIO VASCO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

La legislación básica estatal aplicable a los municipios vascos, al igual que a los del resto del Estado, con las particularidades que luego se dirán, está contenida fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

1. Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Esta Ley¹⁰ define a los municipios como entidades básicas de la organización territorial del

⁷ El primer Concierto Económico poststatutario fue aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo. El actualmente vigente, aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo, declara como tributos concertados la práctica totalidad de los impuestos (*vid.* arts. 6 y ss. del Concierto Económico), lo que tiene su incidencia en la financiación de los municipios de la CAPV, como veremos más adelante.

⁸ En base a este título de tutela financiera, la Comisión Arbitral del País Vasco, en su decisión de 10 de abril de 2003, atribuye al TH de Bizkaia (y, por extensión, a las otras dos) la competencia relativa al régimen presupuestario de las Entidades locales.

⁹ Así lo hizo la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la CAPV y los Órganos Forales de sus TT.HH. (más conocida por LTH), cuyo art. 7.a) establece que los Órganos Forales de los TT.HH. tienen competencia exclusiva, que la ejercerán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, entre otras, en las siguientes materias: a) demarcaciones municipales y supramunicipales que no excedan de los términos del TH (lo que deja vacía de contenido la competencia autonómica del art. 10.1 EAPV); b) redacción y aprobación del Plan foral de obras y servicios, asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades locales; c) las establecidas en el art. 41 EAPV y, en general, todas las que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico y por otras normas y disposiciones de carácter tributario; d) régimen de bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales (reproduce el art. 37.3.d. del EAPV); y e) régimen electoral municipal y de Entidades locales menores (se amplía a estos últimos el título competencial al que se refiere el art. 37.3.e. del EAPV).

¹⁰ Sin entrar a exponer todo el contenido de la misma, lo que excedería, con mucho, las pretensiones de este trabajo.

Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1.1). La misma Ley regula los aspectos básicos de los diversos elementos del municipio, como son: el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias¹¹; la población, que es el conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal (arts. 11 y ss. de la Ley 7/1985); y las reglas básicas a las que responde la organización municipal (arts. 19 y ss. de la Ley 7/1985). Esta Ley diseña también el ámbito competencial del municipio¹²; y regula las relaciones interadministrativas básicamente con las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas (arts. 55 y ss.); la información y participación ciudadanas (arts. 69 y ss.); el estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales (arts. 73 y ss.); régimen de bienes (arts. 79 y ss.); actividades y servicios (arts. 84 y ss.); contratación (art. 88); personal (arts. 89 y ss.); y las Haciendas Locales (arts. 105 y ss.). La Ley 7/1985 ha sido objeto de un amplísimo desarrollo reglamentario¹³ y también de diversas modificaciones¹⁴. La última de las modificaciones se ha producido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, que, además de otras modificaciones de importancia, introduce un régimen específico de organización de los municipios de gran población, para lo que añade un nuevo Título (el X, que comprende los arts. 121 a 138) a la Ley 7/1985. En la CAPV, se han acogido a este nuevo régimen de organización los municipios de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián¹⁵. La Ley 7/1985 es de plena

¹¹ El art. 12 Ley 7/1985 define así el término municipal, y en los artículos siguientes se regulan la creación y supresión de municipios y los cambios de denominación de éstos.

¹² Vid. arts. 25 y ss.. Sobre esta cuestión, de evidente trascendencia, me remito a mi trabajo, *Las competencias municipales en la legislación de régimen local*, RVAP, 58, pp. 97-135.

¹³ Entre otros, podemos citar: Reglamento de población y demarcación territorial, aprobado por RD. 1960/1986, de 11 de julio; RD. 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales; Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD. 1372/1986, de 13 de junio; RD. 1174/1987, de 18 de septiembre, de régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; RD. 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; RD. 3426/2000, de 15 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de deslinde de términos municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas.

¹⁴ Como la producida por la Ley 4/1996, de 10 de enero, en relación con el Padrón municipal; Ley 11/1999, de 21 de abril; Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

¹⁵ Como municipios capitales de provincia cuya población es superior a los 175.000 habitantes (art. 121.1.b. de la Ley 7/1985). A corto plazo, no es previsible que se acoja ninguna más, aunque, por población, podrían hacerlo Barakaldo y Getxo, al amparo del apartado d) del art. 121.1 Ley 7/1985; es decir, por decisión del Parlamento Vasco, a iniciativa del respectivo Ayuntamiento y en base a que el municipio en cuestión presenta circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales que habría que precisar.

aplicación a los municipios de la CAPV; sin embargo, su disposición adicional segunda establece que la aplicación de dicha Ley en los TT.HH. de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa se hará sin perjuicio de una serie de peculiaridades¹⁶, todas ellas aplicables a los TT.HH. De entre ellas debemos destacar la contenida en el núm. 6, según el cual, los TT.HH. del País Vasco continuarán conservando su régimen especial en materia municipal, en lo que afecta al régimen económico financiero, en los términos de la Ley del Concierto Económico. En base a esta peculiaridad, los TT.HH. desempeñan un papel de especial relevancia en la financiación de los municipios, como veremos más adelante.

2. Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL). La Ley 7/1985 deroga una serie de leyes en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con la misma¹⁷ y autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en un solo texto las disposiciones legales no derogadas, así como para regularizar, aclarar y armonizar las mismas (disposición final primera). El TRRL es el fruto de esta delegación legislativa y las materias que regula son similares a las reguladas en la Ley 7/1985, con una ordenación sistemática también muy parecida. Es de aplicación a los municipios de la CAPV, al igual que a los del resto del Estado¹⁸.

3. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL). Es también complementaria de la Ley 7/1985 y desarrolla el Título VIII de la misma. Es de aplicación en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los TT.HH. del País Vasco y Navarra (art. 1.2 LHL). La LHL regula el régimen de recursos de las Haciendas de las Entidades locales, que está constituida por los siguientes:

¹⁶ Respecto de esta disposición adicional, *vid.* CASTELLS ARTECHE, José Manuel, Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, *Tratado de Derecho Municipal I, op. cit.*, pp. 943-970, esp. pp. 954-961, donde se refiere a su contradicción con el art. 39 Ley 7/1985, y termina diciendo que la radical trascendencia de la disposición adicional *se encuentra en el terminante reconocimiento que de forma manifiesta formula, en relación a la 'especificidad' vasca en aquello que se refiere al régimen local.*

¹⁷ La Ley de Régimen Local, Texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por RD. 3046/1977; Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (sin perjuicio de la vigencia transitoria del régimen de reclamaciones económico-administrativas); Ley 11/1960, de 12 de mayo, por la que se crea y regula la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local; y cuantas otras normas de igual o inferior rango incurran en oposición, contradicción o incompatibilidad con la Ley 7/1985.

¹⁸ La disposición final primera del TRRL establecía que los TT.HH. del País Vasco continuarán conservando su régimen municipal especial en lo que afecta a la materia económico-financiera, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico; añadía que la participación de las Corporaciones Locales del País Vasco en los tributos del Estado se determinaría teniendo en cuenta su régimen de concierto económico. Esta disposición fue derogada por la Ley 39/1988 a la que nos referimos a continuación.

a) ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado; b) los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales; c) participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas; d) las subvenciones; e) los percibidos en concepto de precios públicos; f) el producto de las operaciones de crédito; g) el producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias; y h) las demás prestaciones de derecho público. Es de destacar que la LHL sustituye la amplia gama de impuestos locales que existía por los cinco que regula; tres de ellos de obligada exigencia en todos los municipios (Impuesto sobre bienes inmuebles; Impuesto sobre actividades económicas; e Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) y los otros dos de carácter voluntario (Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras; e Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana). La LHL regula también el régimen presupuestario de las Entidades locales¹⁹. Como las materias a que se refiere la LHL se hallan reguladas, para los municipios de la CAPV, en las normativas forales de los respectivos TT.HH, no nos extendemos más en la exposición del contenido de esta Ley y nos remitimos a lo que se dirá al referirnos a la normativa foral.

V. EL MUNICIPIO VASCO EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

Como decíamos anteriormente, la competencia genérica en materia de régimen local corresponde a la CAPV (art. 10.4 EAPV), en el marco de las bases establecidas en la legislación estatal y respetando las atribuciones competenciales expresas a favor de los TT.HH.. Esta distribución competencial parece que debería dar como resultado que el grueso del cuerpo normativo regulador del régimen jurídico del municipio fuera producido por la CAPV, en desarrollo de la legislación básica estatal. Sin embargo, no es así, la normativa autonómica reguladora del régimen local es muy escasa y tiene un carácter fragmentario. Está contenido en las siguientes normas:

1. Decreto 271/1983, de 12 de diciembre, por el que se determina el procedimiento para el cambio de nombre de los municipios del País Vasco. Al amparo de este Decreto, han cambiado de nombre más de cien municipios de la CAPV, adoptando un nombre en euskera o adaptando el que tenían a las reglas gramaticales de *Euskaltzaindia* (Academia de la Lengua Vasca). El Decreto trataba de dar respuesta a las peticiones que se venían formulando en este senti-

¹⁹ Arts. 143 y ss., desarrollados por el RD. 500/1990, de 20 de abril.

do²⁰. Sobre esta cuestión, la legislación básica estatal (art. 14 Ley 7/1985, declarado básico en la STC 214/1989, de 21 de diciembre) establece que la denominación de los municipios podrá ser, a todos los efectos, en castellano, en cualquier otra lengua española oficial en la respectiva Comunidad Autónoma, o en ambas; y exige, para que los cambios de denominación tengan carácter oficial, que, una vez inscritos en el Registro de Entidades locales (creado por RD. 382/1986, de 10 de febrero), se publiquen en el BOE. El Decreto 271/1983 se vino aplicando pacíficamente, durante casi diez años, hasta que las Juntas Generales de Bizkaia, en virtud de la Norma Foral 8/1993, de 7 de julio (a la que nos referiremos más adelante) se autoatribuyeron esta competencia en relación con los municipios de Bizkaia (arts. 70 a 72); de igual manera actuó el TH de Gipuzkoa, que, por Norma Foral 4/1995, de 24 de marzo (arts. 44 a 46)²¹, atribuye la competencia para resolver el expediente de cambio de nombre a la Diputación Foral. De este modo, a partir de la entrada en vigor de las citadas Normas Forales, los cambios de nombre de los municipios de Bizkaia los aprueban las Juntas Generales de este TH (que han aprobado 23 cambios de nombre); y de los de Gipuzkoa, la Diputación Foral (que ha aprobado cuatro cambios de nombre)²². Por otra parte, los cambios de nombre de los municipios alaveses los sigue aprobando la Administración de la CAPV, ya que en este TH no existe una norma foral reguladora del cambio de denominación de los mismos. Es evidente que, bajo un punto de vista estrictamente jurídico, la situación demanda una solución razonable²³.

2. Decreto 364/1987, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento para la adopción o modificación de signos distintivos de los Entes locales (se refiere a las banderas, enseñas, escudos, emblemas y otros símbolos distintivos de los municipios y otras Entidades locales). Sin embargo, también en esta materia se ha planteado la cuestión señalada en el párrafo anterior. Así, la Norma Foral 8/1993 atribuye la competencia a las Juntas Generales de Biz-

²⁰ Su Exposición de Motivos comienza señalando que *el reconocimiento del euskera como signo más visible y objetivo de nuestra Comunidad debe impregnar todas las estructuras de su organización y singularmente las que conforman su Administración territorial*.

²¹ Esta Norma Foral fue anulada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJPV, de 25 de mayo 1998, y sustituida posteriormente por la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las demarcaciones territoriales de Gipuzkoa, que regula el cambio de nombre en los arts. 35 y 36.

²² Esta situación es posible en razón de que la CAPV no ha planteado la cuestión competencial y las inscripciones en el Registro de Entidades locales y las publicaciones en el BOE se hacen también sin plantearse esta cuestión.

²³ *Vid.* sobre esta cuestión, ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María, La ordenación de la Administración Local Vasca. En *La posición institucional de la Administración Local ante el siglo XXI*, AA.VV., Oñate: IVAP, 1998, pp. 333-373, especialmente. pp. 349-350.

kaia (art. 73) y la Norma Foral 4/1995 a la Diputación Foral de Gipuzkoa (art. 47)²⁴. Respecto a los municipios alaveses, al no existir norma foral sobre la materia, se aplica el Decreto 364/1987.

3. Decreto 383/1987, de 15 de diciembre, por el que se crea el Registro de Administración Local de Euskadi. En este Registro (que no tiene carácter constitutivo, sino meramente informativo) se hallan inscritas las Entidades locales de la CAPV²⁵.

4. Decreto 326/1994, de 28 de julio, por el que se crea el Consejo Municipal de Euskadi, como foro de encuentro entre los municipios de la CAPV²⁶, la Administración de la CAPV y la de los TT.HH. Sus funciones son de carácter consultivo y deliberante.

Finalmente, aunque no se trata de una norma de régimen local, conviene hacer una referencia a la LTH, contiene algunos preceptos relativos a los municipios. Así, el art. 3 proclama que la Comunidad Autónoma reconoce y garantiza la autonomía de los municipios del País Vasco, para la gestión de sus intereses privativos y la administración de sus recursos. Por su parte, la disposición adicional segunda contiene las tres previsiones siguientes:

a) Las Diputaciones Forales, en el ejercicio de las facultades de tutela financiera que legalmente les corresponden sobre sus municipios, deberán garantizar, para el conjunto de los mismos, un nivel de recursos que, en ningún caso, será inferior al que correspondiere al Territorio por aplicación de la legislación de régimen común, sin perjuicio de la facultad de las Diputaciones Forales de efectuar la distribución de dichas cantidades con los criterios que estimen convenientes.

b) Los Entes locales y sus organismos y entidades aplicarán, en la forma que determine el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, criterios homogéneos a los utilizados por las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento presupuestario y contabilidad pública.

c) Las operaciones de crédito a plazo superior a un año que deseen concertar los Entes locales se coordinarán y armonizarán con las de los TT.HH. y con la política de endeudamiento de la CAPV en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

²⁴ Materia regulada actualmente en los arts. 37 y 38 Norma Foral 2/2003.

²⁵ Que también deben estar inscritas en el Registro estatal de Entidades locales; y, además, las de Bizkaia, en el Registro foral de Entidades locales de Bizkaia (creado por el art. 80 Norma Foral 8/1993); y las de Gipuzkoa, en el Registro foral de Entidades locales de Gipuzkoa (creado por el art. 52 Norma Foral 4/1995); y las de Álava en el Registro foral de Entidades locales de Álava (creado por el Decreto Foral 1076/1990, de 3 de julio).

²⁶ Sus representantes son designados por la Asociación de Municipios Vascos EUDEL.

En conexión con la disposición adicional segunda de la LTH, las sucesivas Leyes por las que se viene aprobando la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la CAPV²⁷ contienen una curiosa disposición adicional en virtud de la cual, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas *recomienda* a los Órganos forales de los TT.HH. que destinen a los Entes locales de ellos dependientes, en concepto de participación en la recaudación por tributos concertados, un porcentaje mínimo, que actualmente es el 53% (en las primeras Leyes de Aportaciones era el 50%) de los recursos disponibles después de atender los compromisos institucionales que se detallan²⁸ y de practicar una serie de deducciones que también se detallan²⁹. A pesar de que se trata de una recomendación (concepto no muy propio de un texto legal) hay que decir que se ha venido cumpliendo por los Órganos forales de los TT.HH.³⁰

VI. EL MUNICIPIO VASCO EN LA NORMATIVA FORAL

La normativa foral se ha de producir necesariamente en las materias atribuidas a la competencia de los TT.HH., las cuales ya las hemos delimitado en el apartado III. Pero no todas estas materias han sido objeto de regulación foral, que se ha centrado básicamente en las demarcaciones territoriales y en las materias relativas a los recursos de las Haciendas locales. Veamos en qué términos se ha producido esta normativa foral.

²⁷ Vid. desde la Ley 7/1985, de 26 de septiembre; o la Ley 5/1991, de 15 de noviembre; hasta la actualmente vigente Ley 6/2002, de 4 de octubre.

²⁸ Estos recursos disponibles se obtienen deduciendo de los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico (recaudación por tributos concertados e intereses líquidos por razón de estos tributos), los siguientes conceptos: ajustes procedentes de la metodología del cupo, que comprende el cupo líquido al Estado, compensaciones de la metodología del cupo, ampliaciones de la Policía Autónoma y traspaso de nuevas competencias a la CAPV; la aportación general a las Instituciones comunes; las deducciones especiales; la valoración de los nuevos traspasos de las Instituciones comunes a los Órganos forales; y el importe del Fondo de solidaridad neto.

²⁹ Deducción para financiar los traspasos asociados a las Entidades gestoras de la Seguridad Social, cuando el ejercicio de la competencia corresponde a las Instituciones forales; deducción para financiar los traspasos de competencias a los Órganos forales efectuadas en el quinquenio anterior; y la deducción por la compensación por ingresos provinciales sustituidos por el IVA. Estas deducciones se actualizan cada período aplicando un índice de actualización (vid. Disposición adicional cuarta de la Ley 6/2002).

³⁰ Conviene señalar también que los importes puestos a disposición de los municipios, de acuerdo con la metodología expuesta, durante el ejercicio, están sujetos a liquidación una vez finalizado el ejercicio, de acuerdo con los datos reales de la recaudación, por lo que se comparten los riesgos de ésta.

1. Demarcaciones territoriales³¹

La regulación vigente para Bizkaia se halla contenida en la Norma Foral 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Bizkaia; y para Gipuzkoa, en la Norma Foral 2/2003, de 17 de marzo, reguladora de las demarcaciones territoriales de Gipuzkoa³². Aunque no se trata de normas que tengan un idéntico contenido, los aspectos más importantes de su regulación podrían sintetizarse del siguiente modo:

a) El objeto es la regulación del territorio de los municipios, procurando la adaptación de su dimensión territorial a las exigencias de racionalidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos de carácter local³³.

b) Se regulan las alteraciones de términos municipales que pueden producirse por distintas causas. Es de destacar que, para evitar la proliferación de segregaciones que den lugar a pequeños municipios poco viables desde cualquier consideración razonable, se exige que los municipios resultantes de la segregación cuenten con una población superior a 2500 habitantes³⁴.

c) El deslinde de términos municipales tiene también una detallada regulación³⁵.

d) La Norma Foral vizcaína 8/1993 regula un procedimiento de corrección de enclaves³⁶, para procurar la continuidad territorial del municipio.

e) Las Entidades locales menores (de ámbito territorial inferior al municipal, constituidas para la administración descentralizada de núcleos de

³¹ En la legislación estatal, esta materia se halla regulada en los arts. 12 a 14 Ley 7/1985; arts. 2 a 11 TRRL; y arts. 1 a 50 Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades locales.

³² En Álava no hay una norma foral similar, reguladora de esta materia. Conviene señalar también que el título competencial *demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan de los límites provinciales* ha servido de base para que las Juntas Generales de Bizkaia regulen, mediante Norma Foral 3/1995, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia, las mancomunidades de municipios y los consorcios de Bizkaia (no obstante ser, ambas figuras, de naturaleza asociativa, y no Entidades de carácter territorial). Una institución tradicional, también de carácter asociativo, que pervive en el TH de Álava es la Hermandad de servicios, cuyo régimen jurídico se halla regulado en la Norma Foral 61/1989, de 20 de noviembre. Otra institución tradicional alavesa, de ámbito supramunicipal, aunque, en este caso, de naturaleza equiparable a la de comarca, es la Cuadrilla, cuyo régimen jurídico se halla regulado en la Norma Foral 63/1989, de 30 de diciembre.

³³ Con diversas formulaciones, art. 1 Norma Foral 8/1993 y art. 2 Norma Foral 2/2003.

³⁴ Arts. 20 y ss. de la Norma Foral 8/1993 y arts. 5 y ss. de la Norma Foral 2/2003. Conviene señalar que, entre 1982 y 1994 se produjeron 15 segregaciones de municipios en Bizkaia y 6 en Gipuzkoa.

³⁵ Arts. 6 y ss. de la Norma Foral 8/1993 y arts. 17 y ss. de la Norma Foral 2/2003.

³⁶ Arts. 51 y ss. Se entiende por enclave territorial la porción aislada de terreno situada, en su integridad, dentro de la demarcación de un municipio y sometida a la competencia de otro municipio.

población distintos y separados del núcleo que aloja la capitalidad del municipio correspondiente) tienen una amplia regulación en ambas Normas Forales³⁷, lo que, a primera vista, puede parecer sorprendente, ya que, en Gipuzkoa no existe este tipo de Entidades locales y, en Bizkaia, las cuatro que hay están ubicadas en el municipio de Orduña. Ambas Normas Forales exigen, para la constitución de una Entidad menor, contar con una población superior a 500 habitantes³⁸.

f) Asimismo, el nombre; el escudo, bandera y demás signos distintivos; la capitalidad del municipio y el Registro Foral de Entidades Locales son objeto de regulación en ambas Normas Forales³⁹.

2. Haciendas locales

El régimen jurídico de los recursos de los municipios se halla regulado en las respectivas Normas Forales de Haciendas Locales⁴⁰, las cuales, con alguna excepción a la que luego nos referiremos, tienen un contenido bastante similar. Dichas Normas Forales enumeran los recursos de las Haciendas locales, que son los mismos que se citan en el art. 2 LHL (y que los hemos enumerado en el apartado IV.3), con las siguientes dos salvedades: no se hace mención a los recargos sobre los impuestos de la Comunidad Autónoma y de otras Entidades locales, y el apartado c) del art. 2.1 LHL (participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas) se sustituye por la mención a *las participaciones en los tributos concertados, no concertados y demás ingresos públicos*. A continuación, se regula el régimen de algunas de las categorías de ingresos o recursos enumerados (ingresos de derecho privado; tributos propios, especialmente, tasas y contribuciones especiales; subvenciones; precios públicos; y las operaciones de crédito⁴¹). Conviene señalar que cada uno de los impuestos locales está regulado en su correspondiente Norma Foral singular, a diferencia del criterio sistemático seguido por el legislador estatal (que regula todos ellos en la LHL). Del mismo modo, el régimen presupuestario de los

³⁷ Arts. 58 a 69 Norma Foral 8/1993 y arts. 24 a 33 Norma Foral 2/2003.

³⁸ Las Entidades locales menores, denominadas concejos, tienen una gran tradición en Álava, donde hay más de 300, y tienen una regulación específica en la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del TH de Álava.

³⁹ Arts. 70 y ss. de la Norma Foral 8/1993 y arts 34 y ss. de la Norma Foral 2/2003.

⁴⁰ Norma Foral 5/1989, de 30 de junio, para Bizkaia; Norma Foral 41/1989, de 19 de julio para Álava; y Norma Foral 11/1989, de 5 de julio, para Gipuzkoa.

⁴¹ La Norma Foral vizcaína 5/1989 regula también la participación de los municipios vizcaínos en los tributos concertados (que la establece en el 54,31% de los recursos disponibles del TH de Bizkaia, v art. 40.2); mientras que las otras dos la remiten a su normativa específica, a la que luego nos referiremos.

municipios vascos se encuentra regulado en sus respectivas Normas Forales⁴², las cuales contienen el régimen jurídico aplicable a los Presupuestos Generales de la Entidad, a la tesorería, a la contabilidad y al control interventor.

VII. LA FINANCIACIÓN DEL MUNICIPIO VASCO

La financiación de los municipios de la CAPV procede, como hemos dicho, de los recursos que se enumeran en el 2 de las respectivas Normas Forales de Haciendas Locales. A los efectos de analizar dicha financiación, clasificamos las fuentes de las que procede en los siguientes cuatro grupos: ingresos tributarios, transferencias, endeudamiento y otros ingresos.

1. Ingresos Tributarios

Dentro de este apartado de los ingresos tributarios se incluyen los ingresos por tributos propios (los cinco impuestos locales, las tasas y las contribuciones especiales), así como los ingresos por precios públicos y otros ingresos públicos (es decir, los que se incluyen en los Capítulos I, II y III del Presupuesto de ingresos)⁴³.

Los ingresos por este concepto supusieron, para los municipios de la CAPV, el 40,7% del total de sus ingresos en el año 2002. Bien es cierto que el peso relativo de los mismos en los ingresos totales que financian la actividad de los municipios vascos varía considerablemente en función del tamaño (población) del municipio. Así, el peso relativo de los ingresos tributarios, en función de la población del municipio, previa clasificación de los municipios por estratos de población, es la siguiente⁴⁴:

⁴² Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades locales del TH de Bizkaia; Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, Presupuestaria de las Entidades locales del TH de Gipuzkoa; Norma Foral 3/2004, de 9 de febrero, Presupuestaria de las Entidades locales del TH de Álava.

⁴³ Como puede observarse, no todos los ingresos que se incluyen en esta categoría pueden calificarse estrictamente de tributarios (aunque son los que claramente predominan). Sin embargo, no es fácil separar en el Capítulo III de ingresos los que tienen origen tributario (tasas y contribuciones especiales) y los que no lo tienen (precios públicos y otros ingresos públicos). Incluimos todos ellos en esta tipología de ingresos, ya que, con los datos que disponemos, no podemos desagregar los ingresos del Capítulo III que no tienen origen tributario.

⁴⁴ Los datos que se manejan en este apartado están tomados de *Análisis presupuestario del Sector Público Municipal de Euskadi, 2000-2002*, elaborado y distribuido por la Dirección de Cupo y Aportaciones Financieras, del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco. Utilizamos también la misma clasificación de los municipios de la CAPV por estratos de población.

Municipios de hasta 1000 habitantes (en adelante estrato 1)	24,9%
Municipios con población comprendida entre 1001 y 5000 hab. (estrato 2)	37,3%
Municipios con población comprendida entre 5001 y 20000 hab. (estrato 3)	40,9%
Municipios con población superior a 20000 hab., excluidos capitales (estrato 4)	39,8%
Capitales de TH (estrato 5)	43,4%

Dentro de esta tipología de ingresos, la importancia relativa de los distintos impuestos (en porcentaje sobre el total y para el año 2002) es la siguiente:

Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)	19,87%
Impuesto sobre actividades económicas (IAE).....	10,47%
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM).....	8,62%
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO).....	10,06%
Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de nat. urb. (IIVT NU).....	2,58%
Tasas y otros ingresos públicos.....	48,4% ⁴⁵

2. Transferencias

Incluimos dentro de este concepto tanto las transferencias corrientes como las de capital (Capítulos IV y VII del Presupuesto de ingresos) y de cualquier procedencia. Suponen, en datos del año 2002, un 47% de los ingresos de los municipios de la CAPV. Sin embargo, como en el caso anterior, su peso relativo es distinto según el estrato de población al que pertenezca el municipio. Así, para los municipios del estrato 1 (de hasta 1000 habitantes) suponen el 58,7% de sus ingresos; para los del estrato 2, el 46,9%; para los del estrato 3, el 44,6%; para los del estrato 4, el 48,9%; y para las capitales de los TT.HH., el 46%.

Dentro de estas transferencias, lo que reciben los municipios de la CAPV por su participación en la recaudación por tributos concertados (manejando siempre datos del 2002) representa aproximadamente el 75%. En consecuencia, las transferencias por su participación en los tributos concertados viene a representar el 35,25% del total de los ingresos de los municipios, por lo que tienen un peso relativo algo inferior a los que hemos denominado ingresos tributarios (Capítulos I, II y III de ingresos). Estos ingresos por tributos concertados son los que proceden del porcentaje de recursos disponibles que la Ley de Aportaciones *recomienda* a los TT.HH. que distribuyan entre los municipios de su respectivo ámbito territorial. Dada la importancia de esta fuente de financiación

⁴⁵ En este concepto se incluye una amplia gama de ingresos, entre los que tienen mayor importancia la tasa por abastecimiento de agua (aprox. 13%); tasa por recogida de basuras (11,1%) y la tasa por alcantarillado (4,5%). *Vid. Análisis presupuestario...*, *op. cit.*, cuadro nº 18.

municipal, vamos a exponer, brevemente, los criterios en base a los cuales se distribuye, en cada TH, la cantidad destinada a los municipios por su participación en los ingresos por tributos concertados.

En Álava, tienen regulación separada, por un lado, el Fondo Foral de financiación de las Entidades locales⁴⁶, que constituye un recurso ordinario de las Haciendas locales, al que se destina aproximadamente el 50% de los recursos disponibles; y, por otro, el Plan Foral de obras y servicios⁴⁷, al que se destina el 3,7% de los recursos disponibles (se trata de recursos afectados a la promoción de obras y servicios concretos). Del Fondo Foral de financiación de las Entidades locales se destina una cantidad fija a las Cuadrillas. El resto se divide en participación básica y participación complementaria. La básica (el 27% del total del Fondo) se distribuye en función de la prestación, en cada núcleo de población, de una serie de servicios públicos locales (agua potable, saneamiento, alumbrado público, centro social, recogida de residuos sólidos urbanos e infraestructura urbanística de escuelas y consultorios médicos). Se determina la cantidad resultante para cada servicio, la cual se distribuye del siguiente modo: el 70% en función del índice de población de cada núcleo en que se presta el servicio y el 30% en función del índice de dispersión (determinada la cantidad correspondiente a cada servicio, en cada núcleo de población, la misma se destina al Concejo, Ayuntamiento o Cuadrilla, según cuál de ellos presta efectivamente el servicio). De la participación complementaria, se distribuye una cantidad fija a cada Ayuntamiento y el resto de acuerdo con el siguiente criterio:

El 59% en proporción a la población de derecho de cada municipio.

El 5% en función del esfuerzo fiscal *per cápita* de cada municipio, ponderada por su población de derecho.

El 12,25% entre los Ayuntamientos de más de 1000 habitantes, en función de su población de derecho.

El 9,5% para Ayuntamientos de más de 5000 habitantes, en función del mismo criterio.

El 9,25% para Ayuntamientos de más de 15.000 habitantes, con idéntico criterio.

El 5% para Ayuntamientos demás de 50.000 habitantes, con el mismo criterio⁴⁸.

⁴⁶ Regulada por la Norma Foral 19/1997, de 30 de junio, y la Norma Foral 26/1997, de 25 de septiembre, que modifica la anterior.

⁴⁷ Regulado en la Norma Foral 14/1997, de 24 de abril.

⁴⁸ Se prevén también cantidades adicionales para el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y otras Entidades locales, en los términos que se establezcan en la normativa foral presupuestaria.

En Bizkaia, se distribuye entre los municipios el 54,31% de los recursos disponibles del TH Bizkaia⁴⁹. Esta cantidad integra el Fondo Foral de financiación municipal (*Udalkutxa*), cuya dotación presupuestaria, para cada ejercicio, se concreta en la Norma Foral de Presupuestos Generales del TH. De este Fondo⁵⁰, se destina una cantidad fija para Bilbao (la resultante de actualizar la cantidad de 171.684.877 euros, aplicando para años sucesivos, a partir del año base 2002, la variación porcentual que tuviere el Fondo). Cada uno del resto de los municipios de Bizkaia recibe, en función de sus necesidades mínimas, una asignación de 81.137 euros. La cantidad restante se distribuye entre todos los municipios vizcaínos, excepto Bilbao, con arreglo a los siguientes criterios:

El 80% en función del número de habitantes de derecho de cada municipio.

El 13% en función del criterio anterior ponderado por el esfuerzo fiscal municipal⁵¹.

Del 7% restante, el 60% se distribuirá en función del número de unidades escolares de educación primaria, infantil y especial existentes en los centros públicos cuyos inmuebles pertenezcan a los municipios; el 4% en función de las playas; el 18% en función del paro; y, el otro 18%, en función de la dispersión.

En Gipuzkoa, de acuerdo con la Norma Foral 15/1994, de 23 de noviembre (y los preceptos de la normativa presupuestaria que sean de aplicación⁵²), se dota un único Fondo Foral de financiación municipal con el 53% de los recursos disponibles, el cual se distribuye del siguiente modo⁵³:

El 1,2% para garantizar unos importes fijos a municipios pequeños (con población inferior a 1.100 habitantes).

El 90% en proporción a los habitantes del municipio.

El 2,5% para Donostia-San Sebastián, en atención a su capitalidad.

⁴⁹ Concepto sobre el que nos remitimos a lo expuesto al referirnos a la Ley de Aportaciones y al art. 40.2 Norma Foral 5/1989.

⁵⁰ Del que el 0,75% del mismo se detrae para destinarlo a imprevistos y el 0,15% para la financiación de la Asociación de municipios EUDEL.

⁵¹ Para cuyo cálculo se tomarán en cuenta los datos correspondientes al penúltimo año a aquél al que se refiere la participación en los tributos concertados. Se entenderá por esfuerzo fiscal municipal el que para cada ejercicio determinen las Normas Forales de Presupuestos Generales del TH de Bizkaia, en función de la aplicación que por los municipios se haga de los tributos locales.

⁵² Para el ejercicio actual, *vid.* art. 26 Norma Foral 22/2003, de 19 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del TH de Gipuzkoa para el año 2004, donde se establece una dotación de 302.214.220 euros para el Fondo Foral de financiación municipal, en concepto de participación en los recursos del Concierto Económico.

⁵³ Previa deducción del 0,15% del mismo, que se destina a la financiación de la Asociación de municipios EUDEL.

El 3% en proporción inversa a la renta de cada municipio ponderada por el número de habitantes de derecho.

El 3,5% en proporción directa al esfuerzo fiscal de cada municipio, ponderado por el número de habitantes de derecho.

3. Endeudamiento

Esta fuente de financiación está constituida por los fondos recibidos en concepto de crédito, que pueden instrumentarse mediante emisión pública de deuda; contratación de préstamos o créditos; cualquier otra apelación al crédito público o privado; y por la conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. Desde el punto de vista contable, se trata del Capítulo IX del Presupuesto de ingresos (variación de pasivos financieros). En datos del 2002, los Ayuntamientos de la CAPV obtuvieron vía endeudamiento el 5,9% de sus ingresos. La importancia relativa de este concepto, en el total de ingresos de los municipios vascos, fue descendiendo hasta el año 2001 (en el que suponía el 2,9% de los ingresos, mientras que en 1997 suponía el 5,2%)⁵⁴, pero ha vuelto a repuntar en el año 2002 (lo mismo que la deuda viva).

4. Otros ingresos

Incluimos en este concepto los ingresos patrimoniales, la enajenación de inversiones reales y la variación de activos financieros (Capítulos V, VI y VIII del Presupuesto de ingresos). La importancia relativa de esta fuente de ingresos es también escasa (6,5% del total, en datos del año 2002), en el conjunto de los ingresos de los municipios de la CAPV, y varía en función del estrato de población al que pertenezca el municipio. Así, de menor a mayor población, para los del estrato 1 supone el 8,6% del total de sus ingresos; para los del estrato 2, el 7,4%; para los del estrato 3, el 7,2%; para los del estrato 4, el 7,3%; y para los del estrato 5, el 3,5%.

5. Visión Comparativa

Si comparamos la estructura de ingresos de los municipios de la CAPV con los del conjunto del Estado⁵⁵, observamos notables diferencias. A nivel de

⁵⁴ Vid. *Análisis presupuestario...*, op. cit., pp. 8 y ss. Curiosamente, es en el estrato 1 (municipios de mil o menos habitantes) donde más importancia relativa tiene esta fuente de ingresos, con un 7,8% del total.

⁵⁵ Para lo que utilizamos datos del año 2001 (último ejercicio para el que se disponen datos del Estado), de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, del Ministerio de Economía y Hacienda, vid. *Análisis presupuestario...*, op. cit., p. 9.

Estado, la principal fuente de ingresos está constituida por los tributarios (Capítulos I, II y III de ingresos), que representan el 49,6% del total de ingresos (para los municipios de la CAPV representan el 41%); mientras que para los municipios de la CAPV la principal fuente de ingresos son las transferencias (el 50,8% del total, lo que para los municipios del Estado representa el 36,7%). El peso relativo del endeudamiento en los municipios del Estado (7,1% del total de ingresos), es notablemente superior del que representa para los municipios de la CAPV. La importancia relativa del concepto “otros ingresos” es similar en ambos casos.

Por otra parte, si comparamos la estructura de gastos se observa que las diferencias no son de tanta magnitud. Los gastos corrientes tienen un mayor peso relativo en los municipios de la CAPV (63,4%) que en el Estado (59,9%); mientras que éstos están ligeramente por encima de aquéllos en el peso relativo de las inversiones reales (21,7% frente al 21,4%), carga financiera (8,8% frente al 6,2%) y otros gastos (9,6% frente al 9,1%)⁵⁶.

VIII. DATOS DE CARÁCTER GENERAL SOBRE LOS MUNICIPIOS DE LA CAPV

Para terminar, vamos a dar algunos datos de carácter general, cuya comprensión y visualización no ofrece mayor dificultad, que nos ayudarán a delimitar la configuración actual de los municipios vascos⁵⁷.

La CAPV tiene una población de 2.082.587 habitantes, una superficie de 7.234,8 kilómetros cuadrados y 250 municipios (51 en Álava, 111 en Bizkaia y 88 en Gipuzkoa); lo que da lugar a que cada municipio vasco tiene, por término medio, 8.330 habitantes y una extensión de 28,94 kilómetros cuadrados. Si comparamos estos datos con los del conjunto del Estado, tenemos que cada municipio español tiene, por término medio, 4.874 habitantes y 62,41 kilómetros cuadrados de extensión⁵⁸. En consecuencia, el municipio vasco, por término medio, tiene más población en una menor extensión de territorio que el municipio español.

Centrándonos ahora en los municipios de la CAPV, se pueden observar grandes diferencias entre unos y otros, tanto en lo que se refiere a su extensión ter-

⁵⁶ También datos del año 2001, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, del Ministerio de Economía y Hacienda, *vid. Análisis presupuestario... op. cit.*, pp. 19 y 20.

⁵⁷ Están tomados del *Anuario Vasco de Estadística*, correspondiente al año 2003, del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT).

⁵⁸ En el Estado hay 8.108 municipios, una población de 39.519.200 habitantes y una extensión de 505.988 kilómetros cuadrados.

ritorial como a su población. Así, tenemos municipios como Valdegovía (con más de 244 kilómetros cuadrados de extensión) y Arakaldo o Ubide (que no llegan a 3 kilómetros cuadrados); y, por otro lado, municipios como Bilbao (con más de 350.000 habitantes) y Orexa (que no llega a 100 habitantes). La heterogeneidad de los municipios vascos, desde el punto de vista de su población (que es la variable de mayor relevancia, sin duda) se puede visualizar con claridad en la siguiente clasificación de los municipios de la CAPV por estratos de población:

Municipios con población igual o inferior a 500 habitantes	67
Municipios con población comprendida entre 501 y 2.000 habitantes	85
Municipios con población comprendida entre 2.001 y 5.000 habitantes	33
Municipios con población comprendida entre 5.001 y 10.000 habitantes	25
Municipios con población comprendida entre 10.001 y 25.000 habitantes	25
Municipios con población comprendida entre 25.001 y 50.000 habitantes	8
Municipios con población superior a 50.000 habitantes	7

Como puede comprobarse, 152 municipios (más del 60% de los 250 existentes) tienen menos de 2.000 habitantes, lo que refleja el reducido tamaño de la mayor parte de los municipios de la CAPV.

La configuración política de los municipios de la CAPV, tras las últimas elecciones municipales, celebradas el 25 de mayo de 2003, en función del número de alcaldes y concejales que obtuvo cada partido político o coalición es la siguiente⁵⁹:

Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	92 alcaldes (628 concejales)
Eusko Alkartasuna (EA)	5 alcaldes (103 concejales)
Coalición EAJ-PNV/EA	88 alcaldes (870 concejales)
Aralar	1 alcalde (30 concejales)
PSE-EE/PSOE	15 alcaldes (296 concejales)
Partido Popular (PP)	8 alcaldes (232 concejales) ⁶⁰

⁵⁹ Obviamente, lo que se quiere dar aquí es una visión muy general del color político de los municipios de la CAPV, para lo que entendemos que pueden ser útiles los datos que ofrecemos.

⁶⁰ A los datos expuestos hay que añadir que candidaturas no integradas (al menos formalmente) en partidos políticos obtuvieron 36 alcaldes (en municipios de escasa población, salvo alguna excepción) y que están pendientes de constituir cinco Ayuntamientos. Como dato adicional, se debe señalar que Izquierda Unida (IU-EB) tiene 79 concejales, aunque no tiene ningún alcalde.

Dejando a un lado a los ediles que no proceden de candidaturas no integradas por partidos políticos (cuya tendencia política no siempre es fácil de precisar), los datos expuestos nos revelan un claro predominio nacionalista en los Ayuntamientos de la CAPV. Así, las formaciones nacionalistas (EAJ-PNV, EA y Aralar) tienen 186 alcaldes y 1.631 concejales; mientras que los no nacionalistas (PSE-EE/PSOE y PP) tienen 23 alcaldes y 528 concejales. Sin embargo, en cuanto al número de votos en las últimas elecciones municipales, las diferencias no son tan rotundas (547.588 votos para las formaciones que hemos denominado nacionalistas, frente a 464.946 votos para los no nacionalistas).

Teniendo en cuenta la variabilidad del panorama político en la CAPV, un estudio de la evolución de la composición política de los Ayuntamientos excede, con mucho, las pretensiones de este trabajo. Sin embargo, como mera pincelada, puede tener algún interés la comparación del número de electos de las distintas formaciones políticas en relación con los obtenidos en las anteriores elecciones municipales (las de 1999). Los resultados, salvo error, son los siguientes:

EAJ-PNV y EA, considerados conjuntamente, pasan de 1.135 a 1.601 concejales.
 PSE-EE/PSOE pasa de 243 a 296 concejales.
 PP pasa de 223 a 232 concejales.
 Aralar, que no compareció en 1999, pasa de 0 a 30 concejales.
 IU-EB pasa de 26 a 79 concejales.

La exposición de los datos que preceden quedaría incompleta si no se añade que la formación Herri Batasuna (HB)- Euskal Herritarrok (EH) no concurrió a las elecciones de 2003, habiendo obtenido 679 concejales en 1999, lo que puede explicar el incremento del número de corporativos obtenidos por algunas formaciones políticas en las últimas elecciones de 2003.

IX. CONCLUSIONES

1. Al constituirse la CAPV, el régimen jurídico de los municipios vascos estaba integrado por legislación estatal preconstitucional. Sin embargo, el Estado ha ido modificando dicha legislación (tanto la básica como la reglamentaria de desarrollo) y adaptándola a los principios constitucionales. Actualmente, la normativa estatal reguladora del régimen local forma un cuerpo normativo completo, que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, hace innecesaria una regulación autonómica (los Ayuntamientos no la necesitan, ya que pueden actuar, en todos los aspectos, con la legislación estatal, básica o de aplicación supletoria) que no sea para regular, de manera distinta, aspectos del régimen

local que no formen parte de la legislación básica estatal. Bien es cierto que ésta reconoce ciertas peculiaridades a los municipios de la CAPV.

2. La incidencia normativa de las instituciones comunes de la CAPV en los municipios vascos es muy escasa, puesto que la normativa autonómica de régimen local es escasa, de carácter fragmentario, formada por cuatro Decretos de escasa aplicación, con un contenido normativo que, en su mayor parte, los TT.HH. han incorporado a normas forales que son las que están siendo aplicadas. El Parlamento Vasco no ha desarrollado el potencial normativo que le ofrece la competencia autonómica en materia de régimen local.

3. Las instituciones forales de los TT.HH. han regulado, de una manera completa el régimen jurídico de las demarcaciones territoriales y de los recursos de los municipios vascos. La necesidad de resolver normativamente algunas cuestiones, como los enclaves territoriales de un municipio en territorio de otro y la equitativa distribución de la recaudación por tributos concertados, ha incidido, sin duda, en esta producción normativa.

4. El municipio vasco tiene una gran dependencia financiera del exterior; es decir de transferencias procedentes de otras entidades, especialmente de las Diputaciones Forales. Los recursos propios apenas llegan a la mitad de los que integran la Hacienda municipal.

5. Los municipios de la CAPV son, en general, de reducida dimensión, tanto territorial como en población (más de un 60% de ellos tienen menos de 2.000 habitantes), lo que exige su agrupación para la prestación eficiente de muchos servicios a los vecinos.

6. En general, en los municipios de la CAPV predominan claramente los corporativos nacionalistas, aunque dos de las tres capitales tienen alcalde no nacionalista.