

La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel institucional

Martín María Razquin Lizarraga

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.2.02>

Sumario: I. Introducción.—II. Ejes básicos y objetivos de la Ley.—III. Estructura de la Ley.—IV. Fundamento Jurídico.—V. Características de la nueva Ley.—VI. Posición institucional de las entidades locales vascas.—VII. Niveles institucionales de gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi. VII.1. Tridimensionalidad institucional. VII.2 Tridimensionalidad competencial. VII.3. Tridimensionalidad financiera. —VIII. Estructura y organización local.—IX. Ética, participación y transparencia.—X. Conclusiones: los retos derivados de la nueva Ley.

I. Introducción

Por fin se ha aprobado la Ley que regula el nivel de gobierno local de Euskadi. La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante LILE) aparece publicada en el *BOPV* de 14 de abril de 2016 (*BOE* de 2 de mayo de 2016), con una corrección de errores publicada en el *BOPV* de 29 de junio de 2016 (*BOE* de 14 de julio de 2016).

La LILE es una ley «municipal», y constituye, por un lado, el punto final esperado de un largo proceso. Ha contado con varios intentos previos que no consiguieron ver la luz. Sin embargo, en esta ocasión el proyecto remitido por el Gobierno Vasco ha conseguido ser aprobado por el Parlamento y convertirse en Ley.

Además, y por otra parte, la LILE es el punto de partida de una nueva estructuración compartida dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, CAPV), que desarrolla las previsiones estatutarias y así forma un modelo integrado de sistema institucional de la CAPV.

Ese modelo de integración institucional fue iniciado por la Ley vasca 27/1983, de 25 de noviembre, conocida como Ley de Territorios Históricos (en adelante, LTH), a la que la LILE sigue ahora como parte de esa composición armónica territorial.

Como señala la exposición de motivos de la LILE, ésta es una «norma integral», primero por su contenido puesto que «define la posición insti-

tucional del municipio vasco tanto en el ámbito de la acción pública como en el de la financiación», y segundo porque articula «un modelo integrado de gobiernos locales que ha de ensamblarse de una manera armónica con los otros dos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi».

Esta Ley era de todo punto necesaria (1), por diversas razones:

1. Para colocar al municipio en el lugar que le corresponde en el entramado institucional vasco: la tridimensionalidad.
2. Para desarrollar los principios y objetivos de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) respecto al municipio vasco.
3. Para establecer un marco institucional propio de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
4. Para ejercitar los derechos históricos vascos fundados en sus títulos sobre régimen local y concierto económico.
5. Para hacer electivas las cláusulas de salvaguarda para la CAPV contenidas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

El presente trabajo pretende exponer los aspectos principales de la LILE (2), ofreciendo una visión general que permita luego acercarse a los extremos más concretos de sus disposiciones.

II. Ejes básicos y objetivos de la ley

Los ejes básicos de la LILE son los siguientes:

1. Fijar la posición institucional del municipio.
2. Establecer el sistema de relaciones y de cooperación entre todos los niveles institucionales de la CAPV.

(1) Así, CASTELLS ARTECHE, J. M., «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 3.ª edición, 2011, pp. 4417-4423; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J. M., «La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 96/2013, pp. 111-152; y BAZAKO ATUTXA, P., «Necesitamos una Ley municipal vasca, y cuanto antes», en *Revista Vasca de Gestión de Personal y Organizaciones Públicas*, núm. 8/2015, pp. 96-107. También se expuso por JIMÉNEZ ASENSIO, R., en su ponencia «Reforma local y autonomía municipal: la imperiosa necesidad de una Ley municipal para reforzar y proteger el autogobierno local vasco», en *Jornadas organizadas por el IVAP en Bilbao en 2015*.

(2) Véase un examen del proyecto de Ley en BAZAKO ATUTXA, P. y ETXANOBE LANDAJUELA, E., «Ley municipal de Euskadi: ¿esta vez sí?», en *Revista Vasca de Gestión de Personal y Organizaciones Públicas*, núm. 8/2015, pp. 66-85. Desde una perspectiva más general, pero de gran interés son las reflexiones de JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La «Ley municipal» de Euskadi: primeros apuntes», publicadas en su blog de internet.

3. Determinar las competencias de los municipios vascos, tanto con una cláusula de competencia universal como precisando las materias de competencia municipal.
4. Regular la financiación local poniendo sus bases mediante la articulación de principios, que luego requieren de su concreción por parte de los Territorios Históricos.
5. Determinar la responsabilidad de los políticos locales, en cuanto ordenadores y agentes políticos de la esfera local.
6. Involucrar a los ciudadanos en la esfera local, estableciendo no sólo los derechos de los vecinos sino también ofreciendo nuevas vías de participación ciudadana y de transparencia.

La LILE enuncia, en su exposición de motivos, cuáles son sus objetivos (apartado V). Resumidamente son los siguientes:

1. Articular un modelo integrado de gobiernos locales, con un nuevo ensamblaje de los diferentes niveles territoriales de gobierno.
2. Garantizar la sostenibilidad financiera de los municipios, a fin de que éstos puedan asegurar la prestación de calidad de una amplia cartera de servicios.
3. Fomentar una más estrecha relación entre los municipios y sus ciudadanos, potenciando la transparencia y la participación ciudadana, por ser el municipio la administración de proximidad con la ciudadanía.
4. Garantizar la plenitud y efectividad de la autonomía local, para lo que da concreción a los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) y, en especial, introduce el mecanismo de alerta temprana.
5. Reconocer al municipio en su posición institucional por la legitimidad democrática directa que tiene puesto que es elegido directamente por los ciudadanos.
6. Dotar de visibilidad institucional al municipio en el sistema de poderes públicos vascos, lo que se refuerza con su participación y presencia en diferentes órganos de cooperación y colaboración.
7. Fortalecer el sistema democrático local.
8. Preservar un ámbito de actuación municipal, que se concreta en la asignación de competencias propias en las que el municipio actúe sin interferencias externas.
9. Diseñar un sistema propio de gestión de los servicios municipales obligatorios, inclinándose en primer término por el recurso a las mancomunidades, y seguidamente, a los consorcios.
10. Asegurar que los municipios vascos cuenten con la financiación adecuada para el ejercicio de sus competencias, dada la «estrecha

relación causal existente entre sistema competencial y régimen de financiación municipal».

III. Estructura de la ley

La LILE respeta en sus líneas básicas el texto remitido por el Gobierno Vasco al Parlamento. Basta ver que los cambios que se han introducido con respecto al proyecto son muy escasos, aunque algunos relevantes como el propio título de la Ley.

De los 110 artículos del proyecto se ha pasado a 121 de la Ley, once artículos más que se centran principalmente en el título VI donde se han añadido siete artículos, dos al título IV, uno al título VI (art. 92) y otro al título VIII (art. 107). Mayores cambios se han producido en las disposiciones adicionales, transitorias y finales puesto que el texto final de la LILE incorpora una nueva disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias más, y una disposición final menos.

Las modificaciones más relevantes de la LILE sobre el proyecto de ley son las siguientes:

1. El Título de la Ley, que encierra un nuevo significado y relieve de la LILE.
2. La adición en el artículo 4.1 de los principios de subsidiariedad y suficiencia financiera, que aparecen ahora reforzados.
3. La regulación en el artículo 17.3 de la posibilidad de ampliación de las facultades municipales en relación con la atribución de las competencias propias.
4. La participación de los municipios en relación con el rendimiento de los tributos concertados, mediante la adición de tres nuevos apartados (3-5) al artículo 117.
5. La exigencia de realizar un estudio sobre las competencias y su financiación de los distintos niveles de gobierno de la CAPV, así como su incorporación normativa, que se recoge en el nuevo apartado 3 de la disposición transitoria 1.^a y en la disposición transitoria 2.^a.
6. Los títulos con mayores cambios en el trámite parlamentario han sido el IV sobre los directivos y el VI sobre transparencia y participación.

La LILE se inicia con una extensa exposición de motivos, que pretende explicar no sólo su contenido, sino también el retraso en su aprobación, su necesidad, su fundamento jurídico y los principios y objetivos que persigue esta Ley. A continuación el articulado de la Ley se estructura en nueve títulos:

- Título I: Objeto y principios de la Ley (arts. 1-7).
- Título II: El municipio y las demás entidades locales vascas (arts. 8-13).
- Título III: Competencias municipales (arts. 14-24).
- Título IV: Organización municipal y funcionamiento. Estatuto de sus representantes. Personal directivo público profesional (arts. 25-42).
- Título V: Deberes y derechos de las personas vecinas de un municipio. Cartas de servicios (arts. 43-46).
- Título VI: Gobierno abierto. Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana (arts. 47-82).
- Título VII: El Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales y la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (arts. 83-92).
- Título VIII: Gestión de servicios públicos locales (arts. 93-108).
- Título IX: Financiación de las entidades locales (arts. 109-121).

Además la LILE cuenta con siete disposiciones adicionales, trece disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Como puede verse, la LILE se centra en los aspectos sustanciales de la posición del municipio y su incardinación como auténtico nivel de gobierno en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi. A ello dedica el Título I y el Título VII (más la disposición adicional 1.^a) que deben ser examinados conjuntamente. En segundo lugar, la LILE es deudora de la LRSAL y dedica una gran amplitud a las competencias y gestión de servicios públicos locales en sus Títulos III y VIII que también pudieron ser objeto de regulación común en un solo Título. Y en tercer lugar la LILE toma en cuenta la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, sobre transparencia, a la que añade la participación ciudadana con una regulación amplia, casi excesiva, en el Título VI compuesto nada menos que de 36 artículos.

IV. Fundamento jurídico

El fundamento jurídico de la LILE es doble. Por un lado, la CAPV cuenta con las competencias comunes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Por otro, y aquí está la singularidad, goza de las competencias derivadas de los derechos históricos, que se encuentran amparados por la disposición adicional 1.^a de la Constitución española de 1978.

El artículo 3.1 de la LILE afirma que «la presente ley se aprueba de acuerdo con las competencias que le atribuyen a la Comunidad Autónoma de Euskadi la disposición adicional primera de la Constitución, la

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, y la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco».

De la CEAL se toman los principios de autonomía en su significado de capacidad efectiva (art. 3.1) y suficiencia financiera (art. 9) reforzando algunos de los aspectos destacados en dicha Carta, como el carácter de las instituciones locales como administraciones más cercanas a los ciudadanos (art. 4.3) o que las subvenciones que reciban no sean finalistas (art. 9.7).

De la CE se recogen los principios de autonomía local (art. 140) y suficiencia financiera (art. 142), y en especial se desarrollan las posibilidades que ofrece su disposición adicional 1.^ª, sin olvidar lo dispuesto en sus artículos 148 y 149. Ello supone un «plus» competencial para la CAPV, como ya tuvo ocasión de reconocer la STC 214/1989, de 21 de diciembre, citada expresamente en el apartado II de la exposición de motivos de la LILE.

El EAPV ha acogido esta singularidad constitucional mediante la incorporación como competencias históricas de la materia del régimen local (art. 10.4), más otros títulos complementarios como la función pública (arts. 10.1 y 10. 6 EAPV). Cobra especial virtualidad lo dispuesto en sus artículos 41 y 42 sobre el Concierto Económico, que han dado un especial valor a su ley reguladora, la Ley 12/2012, de 23 de mayo (3). Por otra parte, el entramado institucional vasco cuenta con una previsión estatutaria expresa en favor de los Territorios Históricos, que ostentan competencias exclusivas sobre diversas materias de afección local como las demarcaciones territoriales, régimen de bienes locales y régimen electoral municipal (art. 37 EAPV).

La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 (LRBRL) sirve de cobijo a la LILE tanto por su carácter de Ley básica, como también de Ley que reconoce las singularidades de las entidades locales vascas. A ello se une asimismo lo dispuesto en la Ley de Haciendas Locales de 1988 (ahora su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 6 de marzo) que adiciona asimismo importantes salvedades.

La aprobación en 1985 de la LRBRL constituyó una decisiva declaración de la singularidad de los Territorios Históricos como instituciones

(3) Así lo destaca ahora la STC de 23 de junio de 2016, en su F.J. 2 donde tras resaltar el engarce del Concierto con la disposición adicional 1.^ª CE, lo considera como un parámetro de control de constitucionalidad de las Normas Forales Fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos (también F. J. 3 letra c)).

muy diferentes de aquellas propias del nivel provincial común(4), pero en cambio fue sólo un exiguo paso en el reconocimiento de competencias históricas en el ámbito local, dado el limitado contenido de su disposición adicional 2.^a en este aspecto (5). La Ley de Haciendas Locales de 1998 permitió una regulación más extensa, dado el amplio tenor de su artículo 2 y de su disposición adicional 18.^a y su engarce con el Concierto Económico.

Esta posición legal estatal era muy tímida respecto del ámbito municipal vasco. Esta timidez inicial se ha transformado en un notorio avance con la aprobación de la LRSAL en 2013. Esta Ley estatal (6) ha constituido un reconocimiento más amplio de la singularidad del ámbito local vasco, potenciando además notablemente el papel de los Territorios Históricos

(4) Véase RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. «La preeminencia del carácter de Territorio Foral en la naturaleza dual de los Territorios Históricos. A propósito de la STS de 19 de mayo de 1997», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 49/1997, pp. 275-300; y «Organización Foral y Hecho Diferencial», en el volumen *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*, ed. IVAP y Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 2000, pp. 247-270. La STC de 23 de junio de 2016 así lo confirma al afirmar que la condición de los territorios históricos como provincias y por tanto entidades locales no termina ahí sino que son también territorios forales lo que les dota de singularidad (F. J. 2 apartado b)).

(5) Véase el comentario a esta disposición adicional de COBREROS MENDAZONA, E., en REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (Dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 3778-3790.

(6) La LRSAL es una ley limitadora de la autonomía municipal, que pretende relegar a los municipios al campo más estrecho de simples administraciones locales, por la vía de aprovechar la crisis económica para reducir el ámbito de competencias locales. Para un estudio general de la Ley me remito a las diversas obras colectivas dedicadas a su examen detallado: DOMINGO ZABALLOS, M. J., (Dir.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2014; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., (Coord.), *La reforma del 2013 del régimen local español*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014; QUINTANA LÓPEZ, T., (Dir.), *La reforma del régimen local*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; y CARRILLO DONAIRE, J. A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (Coord.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, Ed. La Ley, Madrid, 2014. Véase también JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013*, Zaragoza, 2014, pp. 281-326.

Ya en su día efectué una crítica al proyecto de ley en «La reforma de la Administración Local en España: valoración urgente y crítica de la reforma», en TORRES LÓPEZ, M. A. y CONDE ANTEQUERA, J., (Dir.), *Administración local y energías renovables*, Ed. Comares, Granada, 2015, pp. 53-69.

Sin embargo, la LRSAL, con los numerosos cambios que ha tenido respecto del proyecto original, ha recibido un apoyo casi total por parte del Tribunal Constitucional, cuyas SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio, solamente han estimado muy parcialmente los recursos de inconstitucionalidad y han anulado muy pocos preceptos: artículos 29.2 (dos incisos) y 57 bis y disposición adicional 16.^a de la LRBRL, artículo 97.2 del TRRL (un inciso), y disposiciones adicionales 11.^a y transitorias 1.^a, 2.^a, 3.^a, y 4.^a.3 (un inciso) de la LRSAL. Además la segunda sentencia ha realizado una interpretación conforme del artículo 36, apartado 1 letra g) y apartado 2 letra a) de la LRBRL. Debe advertirse que ni los recursos ni las Sentencias afectan para nada a las disposiciones legales referidas a la Comunidad Autónoma de Euskadi.

vinculado al Concierto Económico (7). Una Ley estatal que ha tomado como punto de partida los aspectos económicos y financieros de las entidades locales, ha servido para transferir aquellas materias más novedosas al ámbito propio de la CAPV.

La LRSAL no se ha contentado con modificar la disposición adicional 2.^a de la LRBR y la disposición adicional 8.^a del TRLHL sino que contiene una disposición adicional propia (disposición adicional 1.^a de la LRSAL) que acoge las salvedades de la CAPV en materia de régimen local, con una notable ampliación de sus competencias fundamentada en sus derechos históricos. En definitiva, a partir de 2013 se ha producido una notable ampliación de las competencias de la CAPV sobre su régimen local.

Tampoco debe olvidarse que a raíz de la reforma del artículo 135 CE, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuya disposición adicional 3.^a se hace declaración expresa del respeto a los derechos históricos de la CAPV.

Este complejo marco normativo ha permitido que el legislador vasco haya aprobado una ley «integral» referida a las instituciones locales vascas tanto en sus aspectos materiales y competenciales como también de financiación. Más aún ha posibilitado que la CAPV cuente con un nuevo entramado institucional, en el que las entidades locales —instituciones— pasan a gozar de una posición relevante, propia, singularizada y en pie de igualdad (matizada) con el resto de niveles de gobierno (autonómico y foral).

V. Características de la nueva ley

Las consideraciones que acaban de adelantarse permiten apuntar una serie de características de la LILE. Son las siguientes:

1. Se trata de una Ley sin previa reforma estatutaria. Dentro del debate que se ha producido en España sobre la interiorización por los Estatutos de Autonomía del ámbito local, la Ley vasca aparece sin que se haya realizado una reforma del EAPV. Sin embargo, la posición de las instituciones locales vascas es superior a la obrada por cualquier Estatuto de Autonomía, y la LILE avanza muchos pasos más en favor de la autonomía local que las disposiciones estatutarias de los Estatutos reformados en la última etapa y que sus desa-

(7) Así he calificado esta actuación de la LRSAL como una «reafirmación foral» («La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la necesidad perentoria de una Ley municipal para Euskadi», cit., p. 2508).

rrillos legales(8). La razón de este avance se encuentra, por un lado, en el alcance de los derechos históricos y las competencias que de ellos se derivan y, por otro, en la voluntad política de articular a los municipios vascos como auténticas instituciones otorgándoles un papel relevante y constitutivo en el entramado institucional de la CAPV.

2. Es una Ley institucional. Así lo indica su Título y también su contenido que articula los tres niveles institucionales de gobierno de la CAPV. Es una Ley que se suma a la Ley de Territorios Históricos como configuradora del entramado institucional de la CAPV. Toma un punto de partida elevado: la estructura tripartita institucional para centrarse en el nivel local, que es el que carecía de regulación hasta el momento. Esto se muestra de forma muy relevante en los órganos de cooperación de los distintos niveles territoriales.
3. Es una Ley que profundiza en los aspectos singulares del régimen local vasco. Le permite crear un sistema propio tanto general, en cuanto sistema institucional, pero también articular aspectos específicos como el de la financiación local.
4. Es una Ley que deja espacio normativo (y de ejecución) a los Territorios Históricos. El artículo 3.2 LILE lo afirma con rotundidad: «El ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento Vasco en la esfera local se ejerce sin perjuicio de las competencias propias de que sobre este mismo ámbito material disponen los territorios históricos vascos». Pero además este respeto y potenciación de las competencias de los Territorios Históricos aparece a lo largo de toda la LILE, como en la estructura de las entidades locales, competencias, gestión de servicios y, sobre todo, financiación.
5. Incorpora las disposiciones especiales introducidas por la LRSAL y que estaban necesitadas de acogimiento normativo por parte de la CAPV a los efectos de hacer efectiva su singularidad(9). Las excepciones suponen una profundización en el régimen foral y acrecientan las diferencias de los municipios vascos con los del régimen común. La recepción de estas salvedades aparece a lo largo de toda la LILE, aunque en especial en materia de competencias, gestión de servicios públicos locales y de financiación. La LILE detalla

(8) Sigue la senda de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, pero realizando un notable avance sobre ésta. La Ley andaluza se ha sido completada por el Decreto-Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, que adapta la LRSAL a Andalucía.

(9) Por eso apunté cómo la LRSAL demandaba la aprobación urgente de una Ley vasca de régimen local («La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la necesidad perentoria de una Ley municipal para Euskadi», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 99-100, v. III, 2014, pp. 2505-2526).

e incorpora todas las excepciones de la LRSAL e incluso determina el órgano competente.

VI. Posición institucional de las entidades locales vascas

El nudo gordiano de la LILE se encuentra en la posición institucional de las entidades locales vascas. El Título de la Ley no es más que un simple anticipo de su contenido reformador y novedoso.

El artículo 1.3 de la LILE se refiere a esta nueva posición:

«Por medio de esta regulación también se determina la posición del municipio vasco en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tanto en la configuración de un sistema de coordinación y colaboración interinstitucional en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en cuanto sean desarrolladas por los municipios y demás entidades locales o requieran de su participación, como en la determinación del sistema de financiación municipal y en el reparto de los recursos públicos derivados del Concierto Económico».

Esta posición institucional nueva de los municipios vascos se condensa en diversas disposiciones de la LILE:

1. La concepción de la autonomía local. Este principio aparece en numerosos preceptos de la LILE y cobra una singular relevancia porque sobre el mismo se fundamenta la nueva posición institucional de los municipios vascos. Además constituye una nueva lectura de lo dispuesto en la CEAL, más cercana a su espíritu que el contenido de la LRBRL.

Así el artículo 1 LILE enuncia como objeto de la Ley el desarrollo de la autonomía local «de acuerdo con los principios recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local». Pero además no se trata de una autonomía vacía o puramente declarativa, sino que se pretende garantizar su pleno ejercicio por parte de los municipios vascos. Asimismo el artículo 4.2 a) acoge el principio de autonomía local como principio rector de la dirección política y acción de gobierno de los municipios. Este principio, además, recibe una garantía como derecho de participación en el artículo 5. Y de nuevo al referirse al municipio de forma específica, el artículo 9 reitera la autonomía local, otorgándole un sentido pleno:

«Los municipios vascos, en el marco de su propia autonomía y de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico, podrán configurar y aplicar políticas propias y diferenciadas, estableciendo, en su caso, las prioridades pertinentes en función de los recursos disponibles» (apartado 3).

2. El principio de subsidiariedad. Se persigue dotar de contenido y significado propios a este nivel de estructuración territorial de la CAPV. El artículo 4.1 LILE se refiere en primer lugar como principio rector del régimen local al principio de subsidiariedad, que además se desarrolla en cuatro importantes epígrafes:

«a) El ejercicio de las competencias públicas incumbirá preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos y ciudadanas, de conformidad con las declaraciones de tales principios contenidas en la Carta Europea de Autonomía Local y el Tratado de la Unión Europea.

b) Toda ley o norma sectorial que se apruebe deberá encomendar el máximo nivel posible de competencia a las entidades locales, y realizar la atribución de estas competencias al municipio u otras entidades locales, en atención a la viabilidad del propio principio de subsidiariedad, según las capacidades de gestión de las distintas entidades.

c) De acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, y a fin de que el principio de subsidiariedad pueda ser efectivo, las instituciones vascas, en el marco del Concierto Económico, garantizarán la suficiencia financiera de los municipios y demás entes locales para el ejercicio de las Ley de Instituciones Locales de Euskadi competencias que les sean atribuidas, sin que en ningún modo la financiación por las entidades locales sea considerada presupuesto previo para la atribución de competencias.

d) La aprobación de toda ley o norma que atribuya competencias a las entidades locales conllevará necesariamente la modificación del sistema de financiación que en su caso sea precisa, para hacer efectivo el ejercicio de la competencia atribuida».

Y más adelante al fijar los principios generales de las competencias de las entidades locales, se enuncia el principio de subsidiariedad como uno de los que deben regir la atribución de competencias propias a las entidades locales (art. 14.5).

3. La participación en los otros niveles territoriales (autonómico y de territorio histórico). La posición institucional de los municipios vascos requiere de la articulación territorial de la CAPV. Los municipios no pueden quedar relegados a su ámbito territorial, sino que tienen que participar de forma activa y con capacidad decisoria en la fijación de aquellas políticas que les afectan. Por tanto uno de los aspectos más relevantes de la LILE lo constituye la integración de las instituciones locales vascas en órganos de nivel autonómico o

foral y la creación de nuevos órganos. Considero, por tanto, que el Título VII de la LILE debiera haber figurado como un título anterior (por ejemplo, el segundo o tercero) para acentuar esta posición institucional de las entidades locales vascas, puesto que la composición y competencias del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, y la competencia derivada del sistema de alerta temprana que se concede a la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi así lo demandan. También, y aunque esté recogida en una disposición final de la LILE (la 1.^a), la nueva composición del Consejo Vasco de Finanzas Públicas otorga un nuevo relieve institucional a los municipios vascos, dadas las importantes competencias de este Consejo (10).

4. Los municipios constituyen un poder político autónomo, equiparable al de las instituciones comunes de la CAPV y a las instituciones forales. El artículo 1.3 antes transcrito se refiere a la posición del municipio vasco reconociendo un nivel decisorio local en el sistema institucional (art. 1.3). Lo mismo ocurre en el ejercicio de sus competencias tal como declara de forma expresa el artículo 9.3, arriba citado. El ser un poder político diferenciado provoca que los municipios son los decisores de sus propias políticas y que a ellos les incumbe preferentemente la gestión de los servicios públicos locales (arts. 2.2 y 93 LILE) o la opción por las entidades locales supramunicipales (arts. 2.3 y 94 LILE), evitando que la existencia de pequeños municipios opere una suerte de centralización del ejercicio de competencias o de la prestación de servicios en los otros niveles territoriales. Así se limita al máximo la coordinación de las diputaciones forales (art. 97) para la gestión de servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes(11). Y también se potencia la creación de redes de cooperación municipal y local (art. 99).
5. Los municipios vascos deben ser autónomos y suficientes financieramente. El artículo 4.1 LILE considera el principio de suficiencia financiera como un principio rector del régimen local, señalando que debe garantizarse dicha suficiencia a fin de que el

(10) Además le da relieve a la LILE por cuanto que en este punto reforma lo dispuesto en la otra Ley institucional, como es la LTH, cuyo artículo 28 se modifica mediante esta disposición final primera de la LILE.

(11) Con ello se desarticula una de las previsiones más importantes de la LRSAL que potencia enormemente a las Diputaciones provinciales. Véase en este sentido la STC 111/2016, en cuyo fundamento jurídico 12 apartado d) se examina el artículo 26 de la LRBRL para admitir su constitucionalidad en relación con el principio de autonomía local y se anulan solamente dos incisos de este precepto relativos a la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas únicamente por vulnerar las competencias de las Comunidades Autónomas.

principio de subsidiariedad sea efectivo. También en el largo listado de principios del artículo 4.2 aparece en segundo lugar el principio de autonomía financiera, matizado por los de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La autonomía financiera constituye también el primer principio de actuación de las haciendas locales vascas (art. 110 LILE). Y por ello la LILE consagra la regla general de la financiación incondicionada de los municipios vascos (art. 110).

6. El euskera o lengua vasca. La LILE pretende dar una relevancia especial al euskera y así, tras declarar que el castellano es también lengua oficial, configura al euskera como lengua de servicio y de trabajo de uso normal (art. 6). Y seguidamente reconoce competencias sobre el uso del euskera a las entidades locales vascas (art. 7).

VII. Niveles institucionales de gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi

La LILE toma un decidido punto de partida por los niveles de elección democrática por parte de los ciudadanos. Y da por sentado los tres niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

- a) El nivel territorial autonómico o de las instituciones comunes de la CAPV. Aparece expresamente regulado en el EAPV y diferencia entre el Parlamento, como órgano legislativo de la Comunidad Autónoma elegido directamente por los ciudadanos, y el Lehendakari y el Gobierno Vasco, como órganos de gobierno elegidos y controlados por el Parlamento. El Gobierno posee la potestad reglamentaria en las materias de la competencia de la CAPV.
- b) El nivel territorial foral o de los Territorios Históricos. Aparece regulado con mayor imprecisión en el EAPV y ha sido objeto de desarrollo por las Normas Institucionales propias de cada Territorio Histórico (12). Se compone de las Juntas Generales, cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos de cada Territorio Histórico, que aprueban las Normas Forales y controlan la acción del poder ejecutivo foral y de las diputaciones forales que aprueban los reglamentos y ejercen la labor de gobierno foral. Debe resaltarse que las Normas forales vascas tienen una naturaleza singular, expresamente reconocida para las Normas Fiscales por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de

(12) La STC de 23 de junio de 2016 se refiere de forma expresa a estas Normas forales de organización institucional así como a las Juntas Generales (F.J. 2, d)).

febrero, que ha sido declarada constitucional por la STC de 23 de junio de 2016(13), que en determinados casos estarán sometidas únicamente al control del Tribunal Constitucional(14).

- c) El nivel territorial local o de las instituciones locales vascas. Está formado por las entidades locales vascas, principalmente por los municipios, cuyo órgano colegiado principal de gobierno, el Pleno, es elegido directamente por los ciudadanos. Junto al mismo aparece con notoria singularidad el Alcalde y, asimismo, la Junta de Gobierno Local. Su regulación aparece en la LILE, que debe ser completada por lo dispuesto en la LRBRL y en las demás leyes vascas y normas forales.

La LILE incide en la consagración de la tridimensionalidad de los niveles de gobierno de la CAPV. Este sistema institucional tridimensional aparece en diferentes preceptos, como el artículo 1 que hace referencia al nivel local de gobierno dentro de la CAPV o al sistema institucional de la CAPV, el artículo 5.1 que expresa que el derecho de participación local se articulará para cada nivel de gobierno, o la disposición transitoria 1.^a que

(13) Esta Sentencia es interpretativa y por tanto acepta la constitucionalidad de los preceptos impugnados siempre que se les conceda el sentido expuesto en la Sentencia, en concreto en la letra d) de su Fundamento jurídico 3, que concluye del siguiente modo: «En suma, nos encontramos con que el control de las normas forales fiscales es un control compartido entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, fruto de una decisión del legislador orgánico articulada al amparo de una expresa habilitación constitucional [arts. 161.1.d), 162.2 y 165], en el ejercicio de la competencia del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6.^ª CE) y a la búsqueda de un objetivo constitucionalmente legítimo como es el de atender a la singularidad de una institución —la de la foralidad en materia tributaria (disposición adicional primera CE)—. Decisión esta que ni desfigura el control general de la potestad reglamentaria de las Juntas Generales de los territorios históricos por parte de los Jueces y Tribunales ordinarios [arts. 106.1 y 153.c), ambos de la CE, y 38.3 EAPV], ni transforma el modelo de jurisdicción constitucional (o el del control de las normas reglamentarias) diseñado por el Constituyente [arts. 161.1.a) y 163, de un lado, y 161.1.d), 162.2 y 165, de otro, todos ellos de la CE], ni, en fin, altera la regulación de los procesos constitucionales directamente creados por el propio Texto Constitucional [arts. 53.1, 153.a), 161.1.a), 161.1.b), 161.1.c), 161.2 y 163, todos de la CE]. Por tanto, interpretados en el sentido expuesto los arts. 1 (que introduce una nueva disposición adicional quinta en la LOTC), 2 (que modifica el art. 9.4 LOPJ), y la disposición adicional única [que añade una nueva letra d) al art. 3 LJCA], de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, no resultan contrarios a los arts. 106.1, 153.c), 161.1.a) y 163, todos de la CE, 38.3 EAPV, y 27.2 y 35, ambos de la LOTC, y así se expresará en el fallo».

(14) La STC de 23 de junio de 2016 enumera en su F. J. 3 letra c) los casos en los que las Normas Forales Fiscales se someten a la jurisdicción del Tribunal Constitucional y no a los tribunales ordinarios. Los límites de la jurisdicción del Tribunal Constitucional sobre estas Normas son los siguientes: 1.^º sólo se someten al Tribunal Constitucional las Normas Forales Fiscales que versen directamente sobre materia tributaria (no las demás Normas Forales Fiscales y tampoco las restantes Normas Forales); 2.^º y sólo cuando el conflicto afecte a cuestiones relacionadas con el bloque de la constitucionalidad referido en el artículo 28 LOTC y compuesto por la CE, el EAPV y el Concierto Económico; 3.^º por el contrario, no conocerá el Tribunal Constitucional cuando el conflicto afecte a Tratados internacionales o al Derecho de la Unión Europea; 4.^º o la contradicción se produzca con leyes del Parlamento Vasco; y 5.^º o se trate del examen de los vicios *in procedendo* de las Normas Forales Fiscales.

obliga a realizar un análisis general de las competencias y de la financiación de los distintos niveles institucionales de la CAPV (apartado 3).

El nuevo sistema institucional tridimensional se materializa en los diversos aspectos materiales que regula la LILE: en la organización, en las competencias y en la financiación.

VII.1. Tridimensionalidad institucional

El primer apoyo de la tridimensionalidad es la configuración de órganos compuestos por representantes de los distintos niveles de gobierno de la CAPV.

Así la LILE establece órganos autonómicos tridimensionales, por su participación autonómica, foral y local.

El primero de ellos es el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, hasta el momento un órgano con participación exclusiva autonómica y foral que se abre ahora a la participación local, mediante la reforma del artículo 28 de la LTH por la disposición final 1.^a de la LILE. Este Consejo es un órgano autonómico de coordinación de las Haciendas Públicas vascas, cuya principal función es la de determinar la distribución de los ingresos, una vez descontado el cupo, es decir, fijar las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma (15). Ahora se le atribuye también la de coordinación con las haciendas locales vascas (nuevo inciso del apartado 1 del art. 28 de la LTH). Sobre todo, se da entrada en su composición a tres representantes de las instituciones locales vascas, de modo que para los asuntos de índole local participarán como miembros de pleno derecho, con voz y voto (nuevo apartado 10 del citado art. 28). De este modo para estos asuntos la composición del Consejo será tripartita, en igualdad de representación para los tres niveles de gobierno del territorio dado que cada uno de ellos tendrá tres representantes.

Seguidamente, se crea el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (16), órgano autonómico de cooperación institucional entre los tres niveles de gobierno (art. 83 LILE). De forma enfática se indica que constituye «la estructura institucional de representación y participación de los municipios en las instituciones de la Comunidad Autónoma que tiene por función garantizar el pleno respeto de la autonomía local por tales instituciones» (art. 84. 1 LILE). Está compuesto por dieciocho vocales, seis por cada nivel territorial de gobierno (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y

(15) Véase J. A. ARRATIBEL ARRONDO, «Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas», en *Auditoría Pública* núm. 53/2011, pp. 71-84.

(16) Cuenta con el precedente del Consejo Municipal de Euskadi, ahora suprimido.

municipios), y que funciona por mayoría simple (art. 86.2). A este órgano de cooperación institucional se le conceden muy amplias funciones relacionadas en el artículo 86, entre las que destaca su participación en la elaboración de planes y programas autonómicos cuando afecten a las competencias propias de los municipios, aunque su informe tenga carácter no vinculante.

Asimismo se da entrada a tres representantes locales en el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (disposición final 3.^a LILE), que es un órgano autonómico en materia tributaria, regulado en la Ley vasca 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal. La entrada se produce solamente cuando se trate de asuntos relativos a tributos locales. En la adopción de acuerdos se requiere que siempre se cuente con al menos un representante de cada ámbito institucional autonómico, foral y municipal.

Se incluye asimismo en este apartado a la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, por más que se trate de un órgano autonómico de composición exclusivamente local (art. 87. 6 LILE). No obstante, su función principal es la de salvaguardar la autonomía municipal como órgano de alerta temprana(17), a la que se adicionan otras funciones como la emisión de informes preceptivos (art. 88 LILE).

También en el nivel de los Territorios Históricos, se contempla la creación de órganos forales de participación local. Por un lado, se prevé la creación de órganos territoriales de participación (art. 92 LILE). Y por otro la disposición adicional 6.^a LILE contempla la participación de los municipios en la determinación de los criterios de distribución de los tributos mediante la designación de representantes locales en los Consejos Territoriales de Finanzas. Estos Consejos son órganos deliberantes y consultivos, como puede verse en la Norma Foral 4/1996, de 26 de junio, por la que se crea el Consejo Territorial de Finanzas de Bizkaia.

VII.2. Tridimensionalidad competencial

La tridimensionalidad afecta también a las competencias que se reconocen a las entidades locales vascas. Además, es aquí donde la LILE se

(17) El sistema de alerta temprana constituye la primera función de esta Comisión y aparece regulada en los siguientes términos: «Actuar como órgano de alerta temprana, siendo su objetivo fundamental salvaguardar la autonomía municipal en aquellos procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten exclusivamente a las competencias propias de los municipios, quedando exceptuado este mecanismo en aquellas disposiciones de carácter general que tengan establecido, en normas con rango de ley, un procedimiento de elaboración específico» (art. 88.1.a) LILE). Y seguidamente el artículo 90 regula el funcionamiento de la Comisión cuando actúa como órgano de alerta temprana.

separa de forma muy significativa de la regulación de la LRSAL puesto que ni reduce las competencias municipales ni priva a los municipios de la gestión primaria de los servicios públicos locales.

Por un lado, se ha destacado el principio de subsidiariedad, que se concreta en la asignación de competencias al nivel más cercano a la ciudadanía (art. 4.1.a) LILE) y al reconocimiento del máximo nivel competencial posible para las entidades locales (art. 4.1.b)).

De ello se deriva que el sistema ordinario sea el de atribución de competencias propias a los municipios. Y sólo de forma excepcional pueden concedérseles competencias transferidas o delegadas (art. 14.3).

Por otra parte, se recoge una cláusula universal de competencias (art. 16) y el listado de competencias propias de los municipios es muy amplio (art. 17).

Asimismo el ejercicio de las competencias debe efectuarse en el nivel municipal, y, cuando no sea posible, se pasará a fórmulas intermunicipales (art. 19.4). Esta preferencia por la prestación de servicios en el nivel local (municipal o supramunicipal) se reconoce asimismo en los artículos 2.2 y 19.2 LILE y se desarrolla en su Título VIII sobre gestión de servicios públicos locales donde, tras señalarse la prioridad de la prestación a nivel local (art. 93.3), se articulan en su defecto entidades intermedias locales, como mancomunidades, consorcios o áreas metropolitanas (arts. 101-108).

VII.3. Tridimensionalidad financiera

La LILE recoge, asimismo, la tridimensionalidad en la financiación de las haciendas locales vascas. Su regulación constituye un capítulo abierto tanto porque deberá procederse al estudio de las competencias de los distintos niveles de gobierno y de su financiación (disposición transitoria 1.^a.3), como al traspaso de sus resultados a las normas correspondientes (disposición transitoria 2.^a). Asimismo, la indefinición queda justificada porque en esta materia hay competencias de los Territorios Históricos que han sido respetadas por el Parlamento Vasco expresamente en esta Ley (como no podía ser de otro modo), dejándolas en manos de las Juntas Generales de cada Territorio Histórico.

A nivel de principios, la LILE recoge el principio de suficiencia financiera (art. 4.1). Además exige la suficiencia financiera de las competencias propias (art. 14.5), para lo que las leyes o normas forales deberán contener un anexo de dotación financiera al atribuir competencias (art. 18.4), y asimismo la asignación de nuevas competencias tendrá que venir acompañada de la financiación necesaria (art. 112.1).

También las competencias transferidas (art. 21.2) o delegadas (art. 24) deben llevar aparejada la correspondiente financiación. Incluso el ar-

título 24 dispone una garantía de las competencias delegadas o de los convenios de colaboración de las instituciones autonómicas o forales en favor de los municipios.

Dentro de los principios de las haciendas locales se enuncian los de autonomía financiera, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y suficiencia financiera (art. 110). Y asimismo se recoge el principio de coordinación de las Haciendas de los tres niveles de gobierno (art. 110.3)

Se impone como regla general la financiación incondicionada (art. 111) y la aplicación de recursos de tributos concertados como recurso ordinario (art. 119).

La participación en la distribución de los tributos concertados (art. 117) se deja en manos del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, con la fijación de un nivel mínimo de participación municipal. Las instituciones locales vascas formarán parte del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (disposición final 1.^a).

Junto a estos principios de autonomía y suficiencia financiera, también se presentan los de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 9.6 LILE). Y por ello se contempla el control del nivel de endeudamiento (art 115) y del déficit público (art. 116), de nuevo incorporando las salvedades establecidas por la LRSAL.

VIII. Estructura y organización local

La estructura de entidades locales no tiene grandes novedades respecto del régimen común, con la salvedad del reconocimiento expreso de ciertas entidades históricas como los concejos y las cuadrillas alavesas (art. 2.1). Así pues, son entidades locales el municipio, los concejos y otras entidades locales inframunicipales, las mancomunidades, las cuadrillas y la demás entidades de agrupación de entidades locales.

El Título II de la Ley se refiere directamente a los distintos tipos de entidades locales, lo que debe ser complementado por lo dispuesto en el título VIII que también las desarrolla con motivo de los medios instrumentales de gestión de los servicios públicos locales.

El municipio se configura como la entidad local básica y cauce de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (art. 8). El Título IV regula de forma detallada los aspectos básicos de la organización y funcionamiento de los municipios (arts. 25-35).

La regulación de las entidades infra y supramunicipales queda en manos de los territorios históricos (arts. 12 y 13), con una especial referencia al territorio histórico de Álava, donde se garantiza la existencia de concejos, hermandades y cuadrillas.

En uso de su potestad de autoorganización (art. 10), los municipios pueden crear entidades asociativas para la prestación de servicios, tales como mancomunidades y consorcios (art. 10.3). De forma más detallada el Capítulo II del título VIII regula la creación de estas entidades intermedias para la gestión de servicios públicos locales, tales como las mancomunidades, consorcios o áreas metropolitanas, diferenciando si están formados por municipios de un solo territorio histórico o de varios. A ello debe añadirse la posibilidad de crear otro tipo de entidades públicas o privadas bajo formas de gestión directa como organismos públicos, entidades públicas empresariales o sociedades públicas. Sin embargo, no se contempla expresamente la posibilidad de creación de fundaciones públicas locales, aunque sí se hace una referencia a las mismas en el artículo 49 para señalar que están sometidas a las disposiciones del Título VI. Ahora la Ley vasca 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones prevé la existencia de fundaciones del sector público (art. 63).

IX. Ética, participación y transparencia

La LILE dedica una parte importante de su articulado (prácticamente una tercera parte) a la regulación de la ética, la participación ciudadana y la transparencia (Título VI). Su Título precedente, el V, va dirigido a la regulación de la ciudadanía, centrado en los derechos (art. 43) y deberes (art. 44) de las personas vecinas de un municipio.

El Título VI persigue establecer un marco normativo muy avanzado en materia de gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana, que excede notablemente de las previsiones legales de la Ley estatal de transparencia de 2013 y de las disposiciones genéricas de la LRBR. No obstante, su aplicación queda diferida en el tiempo, tal como se encarga de anunciar la disposición transitoria 5.^a

En cuanto al gobierno abierto, el artículo 47 enumera diversas técnicas (art. 47). La transparencia activa, de aplicación escalonada en el tiempo, ve ampliado su ámbito de publicidad (arts. 52-58). También se contempla la apertura de datos y reutilización (arts. 59-60). El Portal de transparencia será obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes a partir del día 15 de abril de 2018. La transparencia pasiva o derecho de acceso sigue las pautas de la legislación estatal. La novedad más destacada la constituye la creación de un órgano independiente de resolución de reclamaciones (art. 65). También se exige la realización de un informe anual de evaluación sobre el grado de cumplimiento en materia de transparencia (art. 66).

La participación ciudadana recibe una regulación amplia y detallada. En primer lugar, cabe resaltar la extensión con la que se concibe la parti-

participación ciudadana (art. 67), así como la amplitud de sujetos y de los procesos participativos. La participación se prevé también tanto para la elaboración de disposiciones normativas locales como para la identificación de compromisos de gastos públicos en los presupuestos municipales (art. 79). Este amplio Capítulo de participación ciudadana concluye con una Sección quinta sobre sus instrumentos donde se prevén diversos tipos de consultas populares (arts. 80-82).

El buen gobierno aparece en el Título dedicado a la organización y funcionamiento (Título IV). Por un lado, se establecen disposiciones relevantes para el comportamiento democrático de los municipios, como el estatuto de la oposición en el artículo 33. Y en especial destaca el artículo 35 titulado código de conducta de las entidades locales (18). Permite a las entidades locales aprobar su propio código ético, aunque en todo caso estarán sujetas a los principios de actuación y de conducta establecidos en la Ley vasca 1/2014, de 26 de junio (art. 35).

X. Conclusiones: los retos derivados de la nueva ley

La LILE ha entrado en vigor el día 15 de abril de 2016 y desde ese momento es plenamente aplicable, sin perjuicio de los aplazamientos previstos en sus disposiciones transitorias.

A modo de conclusiones voy a exponer los retos que a mi juicio se derivan de la puesta en marcha de la LILE. Son los siguientes:

1. Puesta en marcha de la tridimensionalidad: las previsiones de la LILE en los tres aspectos mencionados, el institucional, el competencial y el de financiación deben ser llevadas a la práctica.
2. Constitución y funcionamiento de órganos con participación local: debe procederse a la designación de los representantes locales en los órganos con participación local, como el Consejo Vasco de Finanzas Públicas (19) o el Órgano de Coordinación Tributaria. Asimismo debe procederse a la elección y constitución tanto del Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales como de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

(18) Véanse JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Ética pública, política y alta administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el Buen Gobierno, la Calidad democrática y la Confianza de la ciudadanía en sus instituciones», en *Revista Vasca de Gestión de Personal y Organización Pública*, núm. 5/2013, pp. 45-67. Asimismo el número 9/2015 de esta misma *Revista* está dedicado de forma monográfica a esta materia, pudiendo destacarse por su relación con el objeto de este estudio el trabajo de M. C. CAMPOS ACUÑA, «Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia», pp. 72-87.

(19) La disposición final 2.^a de la LILE establece un plazo de 2 meses desde la entrada en vigor para la propuesta de designación de los representantes locales en este Consejo.

3. Atribución financiada de competencias propias: obliga a que tanto el Parlamento Vasco como las Juntas Generales cuando establezcan competencias fijen en un anexo específico la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios (art. 18.3 LILE).
4. Fijación concreta de la financiación local: la LILE establece únicamente unos principios básicos, obligatorios, en materia de financiación municipal. Corresponde ahora a los territorios históricos hacer realidad las previsiones de la LILE al fijar los aspectos concretos de dicha financiación local.
5. La LILE no aborda la posible reforma de la estructura local ante la existencia de un elevado número de medianos y sobre todo pequeños municipios en Euskadi. La solución que ofrece es la asociativa para la prestación de servicios. No obstante, ésta es una cuestión que queda pendiente para el futuro.
6. La LILE manifiesta una preocupación acentuada sobre la prestación eficiente de servicios a la ciudadanía, como puede verse en su regulación de las Cartas de Servicios o de la gestión de servicios públicos locales. Queda, ahora, en manos de los municipios hacer realidad esta voluntad legislativa, de modo que la ciudadanía vea mejorada la calidad en la prestación de los servicios públicos locales.
7. La participación ciudadana es una de las estrellas de la LILE, dado el amplio espacio que le dedica y el elevado nivel y detalle con que lo hace. Los municipios tendrán que articular las vías de esta participación ciudadana no sólo a nivel normativo, sino también mediante la publicidad (transparencia) y las consultas así como los demás instrumentos previstos en la Ley.
8. Realización del estudio sobre competencias y financiación previsto en la disposición transitoria 1.^a de la LILE. En el plazo de un año debe efectuarse dicho estudio por lo que será preciso poner cuanto antes los medios para su realización.
9. La LILE es un producto legislativo del Parlamento Vasco y se mueve por tanto en la órbita de las competencias de las instituciones comunes de la CAPV. Además, existe un segundo nivel competencial en el ámbito normativo y también ejecutivo que recae en los Territorios Históricos. Numerosas normas de la LILE les otorgan directamente competencias y, más aún, les dejan amplio margen de actuación como ocurre en el ámbito organizativo local (entidades locales inframunicipales y supramunicipales), gestión de servicios públicos locales y, sobre todo, financiación. Por tanto, los Territorios Históricos deberán poner su impronta en la interiorización del gobierno local dentro de cada uno de sus terri-

torios. Para ello deben ejercitar sus competencias respecto del régimen local (art. 3.2 LILE), para lo que tienen una importante tarea por delante.

En resumen, la LILE me merece una valoración positiva, en particular por el ambicioso enfoque que ha adoptado de realzar la posición del municipio vasco dentro de lo que he denominado la tridimensionalidad del entramado de la Comunidad Autónoma de Euskadi en sus tres dimensiones institucional, competencial y financiera. Asimismo, ha sido un acierto que ésta se haya dotado de una regulación propia del sistema local y, en especial, que haya incorporado rápidamente (en poco más de un año) las salvedades reconocidas en la LRSAL. No se podía desperdiciar la ocasión de asumir las nuevas posibilidades derivadas de los derechos históricos y abiertas por una norma estatal, como la LRSAL, y tampoco de profundizar en un instrumento esencial del régimen jurídico vasco como es el Concierto Económico. A la vista está la reciente STC de 23 de junio de 2016 y lo difícil que constituye en ciertos momentos, principalmente los actuales, seguir defendiendo la virtualidad de los derechos históricos, incluso en su vertiente de disposición constitucional, sin necesidad de acudir a otras vías más difíciles de articular⁽²⁰⁾. Por ello, bienvenida sea la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

(20) Me remito a mi trabajo, «Las competencias históricas de los territorios forales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en la obra coordinada por J. M. BAÑO LEÓN, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Ed. Iustel, t. II, Madrid, 2016, pp. 1807-1829.

LABURPENA: Azterlanak Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Lege berriaren ikuspegi orokorra eskaintzea du helburu. Legeak tokiko autonomian sakontzen du, Euskadiko lurraldearen hiru dimentsioko izaerara iritsi arte, alderdi instituzional, eskumenen alderdian eta alderdi finantzarioan. Halaber, eskumen maila zabalaren ematen die udalderriei, eta zerbitzu publikoen tokian tokiko kudeaketari eusten dio. Eskubide historikoetan oinarritutako eredu instituzional propioa ezartzen du, bereziki 2013ko Toki-araubidearen estatu mailako legearen erreforman aitortutako eskubide historikoak aintzat harturik eta Ekonomia Itunaren babesean funtsaturik.

GAKO-HITZAK: Toki-autonomia. Eskubide historikoak. Udalderriak. Lurraldearen antolaketa. Tokiko erakundeak.

RESUMEN: El estudio pretende dar una visión general de la nueva Ley de Instituciones Locales de Euskadi. Esta ley profundiza la autonomía local, hasta llegar a la tridimensionalidad territorial de Euskadi, en sus vertientes institucional, competencial y financiera. Además les concede a los municipios un amplio nivel de competencias y mantiene la gestión de los servicios públicos en el nivel local. Establece un modelo institucional propio que se fundamenta en los derechos históricos, específicamente reconocidos por la reforma de la Ley estatal de Régimen Local de 2013 y con la apoyatura del Concerto Económico.

PALABRAS CLAVE: Autonomía local. Derechos históricos. Municipios. Organización territorial. Entidades locales.

ABSTRACT: This study tries to provide with a general overview of the new Act on Local Entities of Euskadi. This act deepens local autonomy so as to reach the territorial threedimensionality of Euskadi in its institutional, competences and financial aspects. Besides it grants to municipalities a broad level of competences and it retains the management of public services within the local level. It establishes its own institutional model based on historic rights, specifically recognized by the reform of State Act on Local Regime from 2013 and with the support of the Basque Economic Agreement.

KEYWORDS: Local autonomy. Historic rights. Municipalities. Territorial organization. Local entities.