

LA LEY DE INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI, ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

A Peru Bazako Atutxa, impulsor político de una necesaria e incomprensible Ley. El tiempo, siempre implacable, pondrá las cosas en su sitio. Aunque tal vez ya sea tarde.

Euskadiko tokiko erakundeen legea, aukera galdu bat?

The Basque Country local institutions law: a lost opportunity?

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO

Consultor de Administraciones Públicas. Catedrático acreditado

Fecha de recepción / Jasotze-data: 3 de mayo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 10 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 6 de octubre de 2022

El presente artículo tiene por objeto abordar el largo proceso de gestación (de varias décadas) de la Ley Municipal de Euskadi como cierre del marco institucional de autogobierno vasco, con lo que comporta de reivindicación de la autonomía local. Y lleva a cabo asimismo un análisis de la aplicación de la Ley 2/2016, de instituciones locales de Euskadi, tras sus seis años de vigencia, poniendo de relieve los aspectos fuertes de tal normativa junto con una débil interiorización por parte de las instituciones autonómicas y forales (a quienes también van dirigidos sus mandatos). La propia Ley, dado su contenido innovador, ha reforzado la posición competencial de los municipios vascos, creado un sistema de garantía institucional de la autonomía municipal y fortalecido el papel financiero de los ayuntamientos. Sin embargo, su balance aplicativo hasta la fecha es más bien limitado, dando la impresión de que se está perdiendo una magnífica oportunidad histórica de dotar al municipalismo vasco de un marco normativo institucional avanzado y sobre todo garantizar su aplicación efectiva, aunque aún hay tiempo de corregir esa tendencia observada en el corto período de tiempo de vigencia de la Ley.

Palabras clave: Autogobierno, Autonomía local, autonomía municipal, competencias municipales, financiación municipal, Instituciones locales, Sistema de garantías



Artikulu honen helburua da EAEko Udalen Legea –EAEko autogobernuaren erakunde-esparruaren itxiera gisa, horrek dakarren tokiko autonomiaren aldarrikapenarekin– sortzeko (zenbait hamarkadatarako) prozesu luzea jorratzea. Gainera, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko 2/2016 Legea aplikatzearen analisisa ere egiten du, hura sei urtez indarrean egon ondoren, eta araudi horren indarguneak eta autonomia- eta foru-erakundeek (horiei ere zuzentzen zaizkie manuak) gutxi barneratu izana nabarmentzen ditu. Legeak berak, bere izaera berritzailea dela-eta, EAEko udalerrien eskumen-jarrera indartu du, eta udal-autonomiaren erakunde-bermearen sistema bat sortzeaz gain, udalen rol finantzarioa indartu du. Hala ere, nahiko mugatua izan da orain arte hura aplikatzearen balantzea, eta EAEko udalerriek arau-esparru instituzional aurreratu bat izateko eta, batik bat, hura efektiboki aplikatzen dela bermatzeko aukera aparta galtzen ari dela ematen du. Dena dela, oraindik ere badago Legeak indarrean eman duen aldi laburrean ikusitako joera hori zuzentzeko denbora.

Gako-hitzak: autogobernua, tokiko autonomia, udal-autonomia, udal-eskumenak, udal-finantzaketa, tokiko erakundeak, berme-sistema.



This article aims to address the long gestation period (several decades) of the Basque Municipal Law for the completion of the institutional framework for Basque self-governance, with what it entails concerning the assertion of local autonomy. Likewise, it carries out an analysis of the application of Law 2/2016, on local Basque institutions, after its six years in effect, highlighting the strong aspects of such a regulation along with a weak internalisation by the autonomous and provincial institutions (to whom its mandates are also directed). The Law itself, given its innovative content, has reinforced the competency position of Basque municipalities, creating a system of institutional guarantee of municipal autonomy and strengthening the financial role of municipal councils. However, application to date is rather limited, giving the impression that a magnificent historic opportunity is being missed to give Basque municipalism an advanced institutional regulatory framework and above all to guarantee its effective application, although there is still time to correct this trend observed in the Law's short effective period.

Self-governance, local autonomy, municipal autonomy, municipal competences, municipal funding, local institutions, guarantee system

* Este artículo tiene como origen la presentación que en su día se llevó a cabo en las Jornadas de Eusko Ikaskuntza, dirigidas por el profesor Gregorio Monreal Zia, a quien agradezco la invitación cursada. Parte de su contenido se ha plasmado también en un «prólogo» redactado a la obra de Aizbea Atela Uriarte que tiene por título *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal. La Ley de Instituciones Locales de Euskadi*, y que será publicada a la largo de 2022 por el Instituto Vasco de Administración Pública. La citada obra fruto de una tesis doctoral, de la que quien esto escribe fue co-director, fue asimismo merecedora del Accésit del Premio Leizaola 2021. En cualquier caso, el presente trabajo incide en aspectos allí no tratados y tampoco tiene una coincidencia plena con el contenido de ese prólogo, pues adopta en algunos pasajes una posición más crítica, al desligarse de los contenidos concretos de la obra citada.

Sumario

I. PRELIMINAR. II. EL MARCO NORMATIVO GENERAL. III. EL CRUCE ENTRE LA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA LOCAL Y LA LILE. IV. UNA LEY INSTITUCIONAL. V. UNA LEY QUE MIRABA HACIA EUROPA. VI. UNA LEY IMPRESCINDIBLE PARA EL AUTOGOBIERNO LOCAL VASCO EN LO QUE A GARANTÍA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES RESPECTA. VII. LA GOBERNANZA LOCAL, REVESTIDA DE GOBIERNO ABIERTO, COMO IDEA-FUERZA QUE ALIMENTA ALGUNOS DE LOS POSTULADOS DE LA LILE. VIII. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO INTEGRADO DE GOBIERNOS LOCALES EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL PAÍS. IX. LA LILE SITÚA AL MUNICIPIO COMO INSTANCIA DE PROXIMIDAD AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA VASCA. X. RECONOCIMIENTO DE AUTONOMÍA POLÍTICA AL MUNICIPIO Y REFORZAMIENTO, POR TANTO, DE SU AUTOGOBIERNO. XI. RECONOCIMIENTO DE UN AMPLIO CATÁLOGO DE COMPETENCIAS PROPIAS CON UN FUERTE SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. XII. UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PLURAL Y COMPLEJO, PERO TAMBIÉN DESAPROVECHADO (HASTA AHORA). XIII. EL DISEÑO DE UN SISTEMA PROPIO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES BASADO EN LA PRESTACIÓN DIRECTA O INTERMUNICIPAL. XIV. EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL CON FUERTES ELEMENTOS DE GARANTÍA. XV. LA LILE PRETENDIÓ CONFIGURARSE COMO *LEY INTEGRAL* QUE AUNARA LAS COMPETENCIAS Y LA FINANCIACIÓN. XVI. UNA LEY INNOVADORA FORMALMENTE, PERO MATERIALMENTE AÚN INAPLICADA. XVII. A MODO DE CONCLUSIONES.

I. PRELIMINAR

La institucionalización del municipio vasco ha sido un proceso largo y complejo. El Estatuto de Gernika de 1979 apenas prestó atención a la realidad local, salvo algunas referencias puntuales al «régimen local» en las competencias autonómicas y un tratamiento algo más incisivo, pero bastante indeterminado, en el artículo 37 del EAPV, cuando se trataban las competencias estatutariamente reconocidas (fondo foral de atribuciones) de los territorios históricos.

Aunque el objeto de la ponencia que da origen a estas líneas era más amplio, lo cierto es que el desarrollo autonómico vasco -por razones que ahora no vienen al caso- ha sido muy tardío, y si bien es cierto que desde principios de la recuperación del autogobierno vasco se habló de la necesidad de redactar la *Ley Municipal de Euskadi*, se tardaron más de treinta y cinco años en concretar esa vieja reivindicación del municipalismo vasco. Durante ese largo período el municipalismo vasco sobrevivió anclado a una legislación básica y a unas escasas normas formales que lo regulaban parcialmente, mientras que en el ámbito autonómico el silencio normativo fue la respuesta.

A pesar de los más de seis años de vida que tiene ya la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), el tratamiento doctrinal de esta importante disposición normativa ha sido aún limitado. Tan solo algunos artículos en Revistas especializadas, son la excepción a esa regla¹.

El objeto de estas líneas no es otro que dibujar brevemente cuáles son las vigas maestras de una Ley ciertamente innovadora y que, como se dirá a lo largo de este texto, ha sido más bien incomprendida o escasamente interiorizada desde el punto de vista político institucional por la práctica totalidad de los actores, tanto fuerzas políticas como asociativas o de los distintos niveles de gobierno, hasta el punto de que transcurridos más de seis años desde su entrada en vigor se puede afirmar que buena parte de su contenido sigue sin haber sido explorado y desarrollado de forma conveniente, lo que no ha supuesto un fortalecimiento del nivel local de gobierno, al menos en las circunstancias y exigencias que demandaban las expectativas iniciales de la LILE.

Por consiguiente, en estas líneas se pondrá principalmente el foco en una serie de puntos críticos, que se quieren destacar como elementos centrales de una nueva arquitectura institucional de Euskadi que se pretendió completar con la citada LILE. Por consiguiente, lo que aquí sigue son unas meras reflexiones colaterales que se vertebran en torno a quince ideas-fuerza que, a su vez, representan los ejes más importantes de la Ley de instituciones locales de Euskadi. Veamos.

II. EL MARCO NORMATIVO GENERAL

Si bien es cierto que la Constitución de 1978 reconoció el principio de autonomía local, no lo es menos que su configuración como principio consti-

¹ Ver, por ejemplo, el número monográfico de la *Revista Vasca de Administración Pública* 107-II, dedicado a la Ley de Instituciones Locales, donde se recogen diferentes contribuciones doctrinales sobre la práctica totalidad de los aspectos regulados en esa Ley. A alguno de estos artículos se hará referencia en este artículo.

tucional sin venir acompañado de reglas ni garantías específicas ha devaluado –como estudió recientemente el profesor Manuel Zafra²– su aplicación práctica y, en especial, la interpretación constitucional de su alcance. Tampoco el Estatuto de Gernika dedicó especial atención al municipio vasco, salvo puntuales referencias en el ámbito competencial. Y la legislación vasca ulterior fue muy pobre, cuando no inexistente, con la salvedad de las intervenciones normativas puntuales de los Territorios Históricos en lo que afecta a sus competencias (a veces no tan precisas) en esta materia.

El marco normativo básico estatal tampoco ayudó nada al estado de cosas descrito en su momento. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) tuvo importancia en su momento, pero ya se aproxima a las cuatro décadas de vigencia, y en este ínterin los municipios han sufrido cambios radicales en su contexto y en sus propias necesidades. La LBRL ha sido reformada en innumerables ocasiones, sin un hilo conductor muy preciso, mediante injertos de diferente procedencia (el más duro, excelentemente analizado en esta obra, provino de la LRSAL en 2013). Pero es una Ley que está pidiendo a gritos su completa y total reforma: el municipio y las entidades locales de la tercera década del siglo XXI poco o nada tienen que ver con el existente en la década de los ochenta del siglo pasado.

Además, el marco normativo básico estatal ofrece un cuarteamiento del ámbito local de gobierno en tres tipos de normas: régimen local, financiación autonómica y régimen electoral (con impactos orgánicos a su vez). Dar coherencia sistémica a semejante complejidad normativa no es fácil, complicada además por la legislación (o normativa foral propia) de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, además de por las propias leyes anuales de presupuestos generales del Estado. Si dejamos de lado el aspecto electoral (que, sin embargo, es muy importante para definir o acotar lo que es el *sistema local del gobierno*), el marco normativo básico local se asienta sobre un dualismo, que tiene bastante de esquizofrénico e incoherente, entre régimen local y financiación, como si fueran mundos distintos y distantes, lo que tiene consecuencias serias para la calidad y fortaleza institucional del mundo local, también del vasco.

La LILE, dentro de las limitaciones que la concepción bifronte del gobierno local presenta en esa excesiva extensión de la legislación básica, pretendió dar respuesta a algunos de estos retos. Pero esa Ley no se entiende cabalmente –tal como se señalaba anteriormente– sin la aprobación previa de la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía (LAULA), ni tampoco sin su epígono posterior

² Ver en su imprescindible obra *La autonomía local en una constitución reformada* (CEPC, 2021).

que representa la importante Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. Estas tres leyes, con sus similitudes y matices, conforman un nuevo modelo de entender el nivel local de gobierno en determinados territorios. Una triada de leyes locales muy avanzadas en un espacio local hibernado en esquemas jurídico-institucionales y financieros tradicionales y obsoletos. No obstante, las singularidades vascas, derivadas de su propio sistema institucional y del régimen financiero especial del Concierto Económico, son elevadísimas, y requieren ser comprendidas –como muy bien se trata en este libro y como también estudió detenidamente en su día el profesor Martin Razquin³– de forma holística e integrada: el mundo local vasco debe ser comprendido no solo en el marco del sistema autonómico, sino también del propio régimen foral (como acredita la reciente reforma de la disposición adicional segunda a través de la disposición final primera de la LBRL, por parte de la Ley 22/2021).

III. EL CRUCE ENTRE LA MODIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA LOCAL Y LA LILE

El contexto en el que emergió la LILE, especialmente durante su proceso de elaboración vino marcado por la reforma local de 2013, que se plasmó en la polémica Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Efectivamente, el momento en el que se comienza a elaborar lo que sería después de la LILE estuvo condicionado por los duros efectos de la crisis fiscal y las medidas de ajuste que se pusieron en marcha principalmente a partir de 2010, entre las que destacó esa absurda cruzada de *antimunicipalismo* que se revistió con la pintoresca idea de *reforma local* (cuando era precisamente lo contrario), más bien de involución municipal. En ese marco hay que encuadrar la LILE, que vino así a ser una respuesta normativa de resistencia de la autonomía municipal vasca en un contexto de endurecimiento y restricción, desconocido hasta entonces, de autogobierno local. El marco normativo básico ya era inadecuado a todas luces, pero se agravó con ese gratuito mazazo a la autonomía municipal que se produjo a través de la LRSAL, que en Euskadi se ablandó parcialmente mediante un refuerzo puntual de las competencias propias autonómicas y forales en lo que afecta a las entidades locales, a través de las disposiciones adicionales segunda y octava de la LBRL, así como final primera de la LRSAL. Ello motivó que la reforma local fuera aprobada con los votos del Grupo de Nacionalistas Vascos en las Cortes Generales, pero no sin duras resistencias a

³ Ver, por ejemplo, su trabajo: La Ley de instituciones locales de Euskadi: visión general y encuadre institucional, *RVAP* número 107-II, (2017), pp. 57-80.

su contenido, que fue además virulentamente atacado por el mundo político local hasta el punto de presentarse un conflicto en defensa de la autonomía local por parte de los municipios, que aglutinó casi tres mil ayuntamientos demandantes.

En cualquier caso, a pesar de las prevenciones vascas, la LRSAL rompió las costuras de la LBRL, pretendiendo ser un ensayo de desguace de la autonomía local, que fue parcialmente remendado por el Tribunal Constitucional en una serie de sentencias que resolvieron tanto diferentes recursos de inconstitucionalidad como un conflicto en defensa de la autonomía local contra aquella Ley 27/2013 (SSTC 41 y 101/2016 y 107/2017, entre otras). El marco normativo básico ya era obsoleto y estaba envejecido, pero la LRSAL contribuyó, además, a hacerlo más incoherente, debilitando los gobiernos locales y situándolos en una posición vicarial o meramente de órganos de gestión administrativa, vaciados de toda esencia política. Se pretendía –vano objetivo– que los gobiernos municipales no fueran tales, solo administraciones gestoras, principalmente de asuntos delegados o con un marco de competencias propias reducido, al menos esa fue la intención, que no el final del proceso. El daño que se ha hecho al gobierno local a través de esa Ley está aún por valorarse de forma detenida. La Ley, con sus remiendos interpretativos derivados de la jurisprudencia constitucional, sigue aún vigente, y nadie se ha planteado seriamente reformarla o derogarla en aquellos aspectos tan duros que mutilaban las capacidades de autogobierno de las entidades locales. Tampoco ha habido ningún intento político de configurar un nuevo marco normativo básico. La pereza política y la inexistencia de una línea de actuación de reforzamiento del gobierno local, que al parecer nada importa en la actual agenda del Ejecutivo central, han conducido al municipalismo a uno de los niveles más bajos desde que se inició la actual andadura constitucional hace ya más de cuarenta años. Lo local ha perdido fuerza, diluido en un Estado indiferente y unas Comunidades Autónomas que apenas tienen interés alguno en que ese escalón de gobierno emerja con su verdadera intensidad y protagonismo. Encontrar su hueco entre estructuras político-administrativas tan poderosas no es precisamente tarea fácil para unos municipios de geometría variable y peso muy desigual. Solo la unión hace la fuerza, y aquella –hoy por hoy– sigue siendo débil.

IV. UNA LEY INSTITUCIONAL

A pesar de ese adverso contexto, en Euskadi se intentó cambiar el rumbo de las cosas. Tal vez un tanto ingenuamente, pues visto en perspectiva la madurez de la reivindicación del fortalecimiento del gobierno local era más bien un espejismo. Su fuerza inicial, manifestada en 2016, tal vez en ese contexto de respuesta a la agresión municipalista que conformaba la LRSAL, se fue perdiendo gradualmente. Pero, al menos, se ensayó.

Ciertamente, como se dirá más adelante, y así se recoge en esta obra, la LILE tenía como objeto cerrar el modelo institucional de Euskadi, incorporando a los municipios y al resto de las entidades locales a lo que debía ser un sistema triangular de niveles de gobierno en el que se diera visibilidad efectiva al mundo local, otorgándole asimismo una voz y un protagonismo, que hasta entonces no había tenido. Se pretendía, por consiguiente, cerrar de una vez por todas esa posición vicarial de los municipios frente a las instituciones vascas «mayores». Un objetivo difícil, por el peso cultural que en la política vasca seguía teniendo la imagen de dependencia financiera y competencial del resto de instituciones. Que además se complicaba por el hecho real de que el municipalismo vasco estaba fragmentado en 251 ayuntamientos, así como en otras muchas entidades locales, cuya identidad –más allá de ser calificados como gobiernos locales y aplicárseles un marco normativo más o menos común– era diametralmente plural, puesto que en lo que se conoce como realidad local conviven infinidad de situaciones distintas y distantes, que no pueden ser reconducidas fácilmente a un molde común.

Así las cosas, el papel de liderazgo del asociacionismo local se tornaba esencial para articular modelos de concertación y de coherencia institucional que la cruda realidad se proponía negar una y otra vez. Un liderazgo asociativo que no ha tenido la fuerza ni la continuidad necesarias, a pesar de que en EUDDEL se terminaron integrando todas las fuerzas políticas que actuaban en el ámbito local vasco tras algunas décadas de desunión. El liderazgo político de alcaldes y alcaldesas en defensa de la posición institucional del municipio en el tablero institucional vasco, impulsado con fuerza en algunos momentos históricos de reivindicación de la ley municipal y también en oposición a la LRSAL, ha ido, sin embargo, decayendo con el paso del tiempo, tal vez muy dependiente de las directrices que sus respectivas fuerzas políticas les dictaban. La autonomía local no puede adquirir nunca la fuerza política necesaria si tales instituciones viven encadenadas al dictado de las organizaciones partidistas, sean estas del color que fueren.

Pocas veces, así, el municipalismo vasco ha elevado su voz reivindicativa. Tales subidas de tono han sido puntuales o anecdóticas. Alguna vez se hizo, pero ya los ecos suenan lejanos. Y sin esa voz común es muy difícil obtener protagonismo en un espacio institucional siempre muy competido y dominado por quien dispone de las llaves de la financiación y de las competencias. Hoy en día, al menos es una percepción personal que admito puede estar equivocada, la defensa del municipalismo vasco se puede considerar como débil, y en muchos casos sigue siendo tributaria de un continuismo conformista con los niveles de gobierno superiores. El asociacionismo municipal se ha burocratizado, y ha perdido fuerza autoorganizativa. Las redes de ayuntamientos, que existen y algunas

se promueven, son débiles y escasamente activas, viviendo de las aportaciones financieras de los niveles de gobierno superiores, necesitando un impulso de creatividad, fuerza innata y desarrollo autónomo, que no se termina de percibir. En todo caso, no es una circunstancia, como se dirá, exclusiva de Euskadi, pues el asociacionismo municipal languidece por doquier tanto en el ámbito estatal (FEMP) como en otros contextos territoriales, donde ha perdido parte de la fuerza que inicialmente tenía.

En fin, la LILE al menos se aprobó, tras más de treinta y cinco años de espera. Se observó inicialmente como ventana de oportunidad, pero fue, tanto al inicio como en su desarrollo ulterior, muy mal comprendida. Así puede afirmarse que, de sus objetivos iniciales, buena parte de ellos se han visto frustrados o, al menos, no activados convenientemente. Su listón estaba muy alto en expectativas abiertas, sus logros han sido más bien magros. Ciertamente, se ha dado voz formal en algunos foros a los municipios, y ello ha sido un indudable avance; pero en la práctica poco se ha avanzado. Las propias entidades locales y su tejido asociativo han estado más preocupadas por los aspectos exclusivamente financieros, que por la propia mejora de la calidad institucional de los gobiernos locales.

La Ley, que ha dotado de visibilidad formal a los ayuntamientos, paradójicamente los ha empobrecido en cuanto a herramientas propias, ya que ni por parte de las Instituciones Comunes ni por los órganos forales de los Territorios Históricos (como tampoco por las fuerzas políticas), se ha entendido que la Ley era una norma institucional de aplicación a todos los niveles de gobierno, en cuanto que establecía principios y reglas a su funcionamiento cotidiano. La ley es, en efecto, de instituciones locales; pero su contenido impregnaba (o debería haberlo hecho) el funcionamiento de todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, que apenas se han dado por emplazados. La perspectiva exclusivamente *local* de una ley que era *institucional* ha terminado bloqueando buena parte de sus expectativas de desarrollo, que han quedado en unos casos arrinconadas y en otros sencillamente desactivadas o (peor aún) ignoradas. Queda aún mucho trabajo por hacer, tal vez demasiado, por eso la monografía que el lector tiene en sus manos es tan relevante, ya que apuesta por un fortalecimiento institucional de la autonomía local que hay que entender siempre en clave del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 de la Agenda 2030; esto es, la construcción de instituciones locales sólidas.

La conclusión parece muy obvia: la LILE ha sido hasta ahora una Ley incomprendida, mal aplicada y hasta cierto grado molesta (para algunas mentalidades que nunca la asumieron realmente, porque no tenían una concepción sincera de la necesidad de refuerzo de la autonomía municipal), probablemente porque era una Ley bastante más avanzada de lo que la cultura político-institucional del

país estaba en condiciones de asumir, y como tal se ha encontrado en la circunstancia, en estos momentos muy clara, de que es una Ley que no tiene quien la defienda, ninguna institución lo hace ni tampoco asume su defensa efectiva ninguna fuerza política, ni siquiera aquellas que impulsaron en su día su aprobación, como tampoco el tejido asociativo vasco que, paradójicamente, la ha arrinconado sin explicar muy bien cuáles han sido las razones de fondo de tal postura.

Ha pasado a formar parte así de ese tipo de leyes –tan frecuentes en este país llamado España– que se publican, pero se aplican solo parcialmente, no con todo su potencial alcance que tenía. E incluso que se dejan dormir en algunos de sus ejes. El Gobierno Vasco la ha ido asumiendo de mala gana, especialmente a través del sistema de alerta temprana (Comisión de Gobiernos Locales, que ha jugado un papel importante hasta ahora en la defensa de la autonomía local), si bien desde las instancias autonómicas promotoras de los proyectos normativos con lecturas algunas veces restrictivas y poco amables hacia la autonomía local. Las Diputaciones Forales la han ignorado en todo su alcance, pues ni siquiera han puesto en marcha sistemas de alerta temprana de garantía de la autonomía local en lo que a su propia normativa respecta, desoyendo el propio sentido y finalidad de la Ley, lo que comporta seguir haciendo las cosas como antaño: los municipios como entes de configuración vicarial y dependencia subvencional de las administraciones territoriales superiores. Donde hay subvención condicionada, no hay autonomía, tampoco financiera. La LILE lo intentó restringir, con muy poco éxito hasta ahora. En todo caso, no puede sostenerse por mucho tiempo un sistema –como luego se advierte– de base asimétrica, donde la garantía de la autonomía municipal se protege mediante instrumentos fuertes frente a la potestad normativa autonómica, mientras que se abandona en lo que a la potestad normativa foral respecta. No hay coherencia institucional en un modelo así aplicado (que no diseñado), que corre el riesgo de ser abandonado por el flanco más débil. Sorprende de ese modo cómo se han empezado a oír algunas voces incluso que abogan por derogar la LILE en cuanto «ley molesta» a un modo de hacer política absolutamente periclitado, pero aún con no poca vigencia. Olvidan estas percepciones que el gobierno local –como expuso en su día brillantemente Tocqueville– es la escuela de la democracia, y que su fortalecimiento apuntala los sistemas democráticos, mientras que su debilitamiento los desmorona o fragiliza.

V. UNA LEY QUE MIRABA HACIA EUROPA

Tras el duro contexto estatal de ajuste financiero en el que la LILE se fue gestando, era obvio que su mirada no podía ir hacia las modificaciones del marco básico local, que restringían considerablemente la autonomía de los mu-

nicipios, sino que debía reorientarse hacia la noción de autonomía local que el Consejo de Europa venía defendiendo desde la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985. Era obvio que si se quería fortalecer el autogobierno local en Euskadi había que atender a los sistemas propios de las democracias más avanzadas, y no caer en las duras redes restrictivas que el marco básico estatal en el ámbito local se pretendía imponer. Se trataba de mirar al norte y no al sur, aunque ello no fuera fácil ni por las limitaciones jurídico-normativas existentes ni por los condicionamientos de una cultura política muy marcada por pautas tradicionales.

Efectivamente, un análisis de la LILE, tanto en su parte dispositiva como en sus enunciados normativos, nos advierte con claridad de la importancia que tiene la Carta Europea de Autonomía Local en su regulación. La CEAL se convirtió así en el asidero conceptual de la LILE, lo que era un avance de indudable importancia al que no se le ha dado la atención que merecía. Y ello se refleja, como se decía, en algunos pasajes de la exposición de motivos, como por ejemplo el siguiente:

«En definitiva, esta ley trata de garantizar a las entidades locales vascas plena autonomía local para intervenir de manera efectiva en cuantos asuntos afecten a los intereses y aspiraciones de sus vecinos y vecinas, sin otro límite que el respeto a los principios de eficacia, eficiencia y buena administración, con sujeción a la normativa aplicable de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en coherencia con los modelos más desarrollados de autogobierno municipal y de conformidad con el espíritu y los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y en vigor en nuestro ordenamiento jurídico tras su ratificación el 20 de enero de 1988. Y todo ello porque la Carta Europea de la Autonomía Local constituye una fuente preferente de integración e interpretación de las leyes de régimen local».

No cabe duda, asimismo, que la noción de autonomía local como autonomía política está preñada en la LILE de la filosofía que impregna la CEAL, particularmente en lo que afecta al artículo 9 de la Ley, que bebe directamente de lo que expone el artículo 3 de la CEAL en lo que al concepto de autonomía local respecta en su doble dimensión de ordenación y ejecución de los asuntos (competencias) que le conciernen, con base en el principio de subsidiariedad⁴.

⁴ Ver el trabajo de PAREJO ALFONSO, L., El principio de autonomía local en el régimen vasco del gobierno local, *RVAP* 107-II, (2017), pp. 81-106.

VI. UNA LEY IMPRESCINDIBLE PARA EL AUTOGOBIERNO LOCAL VASCO EN LO QUE A GARANTÍA DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES RESPECTA

La LILE, efectivamente, se configuró (y este fue su gran valor) como una suerte de bastión frente a la *contrarreforma* que, en términos de autonomía local representó en su día la LRSAL (un aspecto, insisto, muy bien tratado en esta obra), y este es quizás uno de los puntos más positivos del modelo diseñado por la Ley. Al margen del debate de si la LILE es norma atributiva de competencias a los municipios o que son las leyes sectoriales quienes lo hacen, una cuestión muy hipotecada por la comprensión del sistema competencial de la LBRL (que aquí no es trasladable)⁵, lo que sí resulta obvio es que de la interpretación conjunta del artículo 17 y de la disposición transitoria primera de la LILE, se concluye con facilidad que los municipios vascos tienen garantizado como estándar mínimo de competencias propias el establecido en el artículo 17, otra cosa muy distinta es el modo de financiación de tales competencias, con lo cual esos ámbitos delimitados por el legislador local vasco «son competencias propias a efectos de lo establecido en el artículo 16 de la LILE y, en su caso, de lo que se prevé en el artículo 7.4 LBRL». Aunque esta idea no ha sido siempre bien entendida, ni siquiera por el propio poder normativo legislativo y reglamentario vasco, lo que ha sido advertido una y otra vez por la Comisión de Gobiernos Locales como órgano de alerta temprana.

Dicho de otro modo, frente al disparatado procedimiento dual de tutela que, para determinadas actividades, prestaciones o servicios, recogía el artículo 7.4 LBRL (atenuado, en parte, por el artículo 16 LILE), los municipios vascos no debían acudir a tal procedimiento cuando acreditaran que disponían de competencias propias en alguno de los ámbitos materiales del artículo 17.1 LILE, según las atribuciones o facultades allí previstas. Este fue uno de los grandes avances de la LILE, en cuanto que dotó a los ayuntamientos vascos de una seguridad jurídica y de unas competencias propias que podían ejercer, al menos transitoriamente, hasta que el propio legislador o el poder normativo foral o reglamentario definieran el alcance puntual de tales facultades y, sobre todo, el régimen de financiación en relación con lo establecido en disposiciones normativas o reglamentarias anteriores que hubiesen operado como atributivas de competencias. Pero este avance material vino de la mano de un retroceso o incomprensión muy

⁵ Ver, por ejemplo, los trabajos de TOSCANO BIL, F., El sistema de atribución de competencias a las entidades locales en la Ley de Instituciones Locales de Euskadi; y de VELASCO CABALLERO, F., Competencias de los municipios vascos: tipología y régimen jurídico, ambos publicados en la RVAP 107-II, (2017), pp. 213-268 y 269-300, respectivamente.

evidente: esas competencias propias atribuidas se estimó que ya estaban financiadas con el modelo existente, lo cual no era una lectura adecuada de la LILE: se admitía transitoriamente su ejercicio con sus recursos financieros propios hasta que se delimitaran por disposiciones normativas ulteriores las competencias sectoriales y su respectiva financiación. En efecto, se dotaba efectivamente de garantías de competencias a los municipios, pero difería la financiación a lo que determinarían las leyes sectoriales o los reglamentos ejecutivos de desarrollo que en su momento se aprobaran, concretando las competencias establecidas en el artículo 17.1 de la LILE. Pretender defender que la financiación municipal ya venía avalada por el cuadro de competencias propias de la LILE era no comprender en absoluto lo que la disposición transitoria primera (también la novena) establecía de modo diáfano, como también lo que determinaban los artículos 18 y 112 de la LILE. Sin una interpretación sistemática de tales preceptos y sin comprender el dualismo entre competencias propias como garantía y como financiación, el modelo podía conducir fácilmente a una situación de bloqueo. Esa incompreensión se instaló, por ejemplo, cuando se promovieron reformas de leyes sectoriales o impulsaron disposiciones reglamentarias que afectaban a las competencias municipales, y la Comisión de Gobiernos Locales tuvo que objetar una vez sí y otra también esa inteligencia del problema que vaciaba los postulados legales antes descritos y la propia finalidad de la norma. Con escaso éxito y prácticamente nula receptividad.

VII. LA GOBERNANZA LOCAL, REVESTIDA DE GOBIERNO ABIERTO, COMO IDEA-FUERZA QUE ALIMENTA ALGUNOS DE LOS POSTULADOS DE LA LILE

La LILE no es solo una Ley innovadora por su apuesta decidida por el autogobierno local y las garantías competenciales y financieras de los municipios, sino que, además, aunque sin citarlo, hace suyo el concepto de Gobernanza que entonces se estaba aún incubando en el sistema institucional vasco, impulsado inicialmente por la Diputación Foral de Gipuzkoa (2015) y concretado después en la estructura gubernamental de la Comunidad Autónoma (2016). Se trata, por tanto, de un concepto latente que se incorpora en una de sus dimensiones más fuertes como es el Gobierno abierto, así como el Buen Gobierno. Parte la LILE de una idea central que es muy obvia: el espacio local de gobierno es el terreno apropiado para impulsar la Gobernanza o el Gobierno Abierto, ya que la proximidad del gobierno local a la ciudadanía ha facilitado (e incluso hacen necesario) esa proyección, también porque las estructuras institucionales vascas conforman un espacio evidente de gobiernos multinivel, que descansan en su base sobre los niveles locales de gobierno.

La idea de Buen Gobierno se plasma, por ejemplo, en la exigencia legal de aprobar códigos de conducta de cargos representativos locales y, en su caso, del personal directivo. Formulada como directiva de buen gobierno esta previsión normativa ha encontrado un eco desigual, pero adquiere pleno sentido en estos momentos cuando el Derecho de la Unión Europea como consecuencia de la gestión de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, exige que los gobiernos locales dispongan de medidas de integridad y lucha contra el fraude entre las cuales están, sin duda, los propios códigos de conducta. Abandera así la LILE una condición *avant la lettre*, que refuerza los mecanismos de integridad en aquellos ayuntamientos que, siguiendo los postulados de la Ley, impulsaron su aprobación en su día. Tampoco se ha valorado suficientemente esa anticipación de la LILE en su apuesta por la calidad institucional, que, tanto, pesa en contextos europeos y que aquí se sigue ignorando.

Como una dimensión fuerte de la Gobernanza y del Gobierno Abierto, promueve la LILE unas exigencias más fuertes de transparencia y publicidad activa, pero con una impronta pragmática de escalonamiento temporal en su aplicación según umbrales de población, eximiendo de tales requisitos más intensos que los de la legislación básica a los municipios vascos de menos de dos mil habitantes, incorporando además una suerte de rendición de cuentas en esta materia mediante informes anuales de seguimiento, que también han pasado sin pena ni gloria en lo que a su aplicación efectiva respecta (tal vez por su absoluto desconocimiento).

Y, en fin, la noción de Gobierno Abierto se promueve asimismo en una amplia y exigente regulación en materia de participación ciudadana, que representa una de las columnas vertebrales de la política local, espacio también idóneo para canalizar las inquietudes ciudadanas y retroalimentar la política local mediante un arsenal de instrumentos de democracia deliberativa (con un alto contenido dispositivo, pero con una línea de apertura clara) y de democracia participativa a través de diferentes modalidades de consultas ciudadanas. En este punto se ha dado pie a algunas experiencias participativas no exentas de interés. Al menos en este punto la Ley ha servido para algo.

No acaban aquí las soluciones instrumentales que la LILE aporta en materia de Gobierno Abierto, con un emplazamiento a la aprobación de las cartas de servicio, especialmente en municipios de más de 20.000 habitantes, así como mediante la posibilidad de crear estructuras directivas profesionales (por ejemplo, en materia de proyectos; que pueden ser aplicadas a la gestión de fondos europeos o de la Agenda 2030) en aquellos municipios vascos de más de cuarenta mil habitantes (un umbral de población absolutamente arbitrario y sin sentido, pero que se incorporó en el proceso de tramitación parlamentaria de la ley; lo que ha conducido probablemente a su fracaso y no aplicabilidad efectiva).

Tales restricciones legales han llevado a que la dirección pública profesional local en Euskadi, que pudo ser un motor de transformación institucional, se haya quedado en un pío deseo, con alguna puntual excepción. La LILE incorporaba, incluso, la importante solución organizativa de la *dirección por proyectos* que prácticamente ninguna entidad local ha sabido captar en su exacto alcance, y que podría ser aplicada, por ejemplo, en la gestión de proyectos transversales, tales como los relativos a la Agenda 2030 y a la gestión de fondos europeos⁶. Ahí sigue, inmaculada.

VIII. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO INTEGRADO DE GOBIERNOS LOCALES EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL PAÍS

No cabe duda que la LILE pretende actuar como argamasa para construir un sistema integrado de gobierno local en Euskadi. Los municipios –tal como se ha dicho– estaban fuera de un complejo institucional, actuando subordinadamente a las instituciones forales y a las propias instituciones autonómicas. El modelo institucional vasco, de una innegable complejidad, ofrece una tensión entre la construcción de un modelo único y la diversificación territorial, que no sin tensiones políticas importantes y desgarros también políticos nada menores, se dirimió en su día mediante un equilibrio entre los poderes propios de las Instituciones Comunes y los órganos forales de los Territorios Históricos. En ese rediseño institucional quedaron fuera (o menor dicho, pendientes de integración) los municipios vascos, que disponían de una posición vicarial, apenas visible, en relación con los propios territorios históricos en los que se integraban.

La apuesta de la LILE, tras varias décadas de reivindicación de la «Ley municipal», consistió, en efecto, en incorporar a los municipios vascos a un modelo integrado de instituciones vascas, dotándoles, al menos sobre el papel, de una suerte de «mayoría de edad». No fue fácil, y tampoco lo sigue siendo su reconocimiento. A tal efecto, la LILE dio al municipio vasco visibilidad institucional, pero también quiso integrarlo (con desigual fortuna, como veremos) en un complejo institucional holístico o integrado en el que la visibilidad institucional y la concertación fueran los elementos que cohesionaran el modelo de articulación coherente del país desde el punto de vista de sus diferentes niveles

⁶ Sobre esta cuestión, véase el trabajo: La reforma local: primer análisis de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo, *Anuario aragonés del gobierno local*, número 5 (2013), pp. 281-328.

territoriales de gobierno. La idea era buena y la estrategia también, pero había que llevarla a la práctica en su pleno sentido, y es en este punto, en la aplicación efectiva de la Ley, donde se ha fallado al no apurar todas las posibilidades que ese nuevo marco normativo contenía.

Tal como se verá, la LILE partirá de la premisa de que la autonomía municipal no puede salvaguardarse adecuadamente sin un sistema institucional de garantía de tal autonomía local, pero también mediante un modelo que abogue por la garantía de integración, a través de un complejo orgánico que en este libro se analiza en detalle.

En verdad, no es gratuita la denominación de la Ley (inicialmente tramitada como «ley municipal» y luego transformada, ante el recelo de una fuerza política a concentrar toda la atención legal sobre el municipalismo, en «ley de instituciones locales de Euskadi»), denominación final que en cualquier caso no es desacertada porque si algo pretendía ese texto normativo era poner de relieve su *naturaleza institucional*, ciertamente, con las debilidades formales que comporta la inexistencia en el ordenamiento autonómico vasco de las leyes de mayoría reforzada. Aun así, con las limitaciones formales y materiales existentes, la Ley intenta blindarse con las dificultades que tal operación comporta.

El problema radica en que la naturaleza institucional de la LILE ha sido muy mal entendida, y lo que debía ser una nota distintiva que la singularizara se ha terminado convirtiendo en una Ley cuyo objeto es el gobierno y la administración local en Euskadi, lo cual es un enfoque equivocado. La LILE no solo pretende ser aplicada a los municipios y al resto de entidades locales vascas, sino que también busca se extensión aplicativa a las Instituciones Comunes y a los órganos forales de los Territorios Históricos, donde apenas ha calado su impronta, vaciando así buena parte de su potencial. El municipio vasco sigue teniendo una voz débil en el panorama institucional, como consecuencia de una mala triangulación entre Comunidad Autónoma, Territorios Históricos y Gobiernos Locales, ya que el modelo sigue configurando a los municipios en una posición vicarial.

IX. LA LILE SITÚA AL MUNICIPIO COMO INSTANCIA DE PROXIMIDAD AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA VASCA

La LILE, como su propia exposición de motivos recoge, articula un sistema institucional local con una clara vocación de servicio a la ciudadanía, que es al fin y a la postre la razón existencial principal de los gobiernos locales. Esta mirada hacia la ciudadanía se concreta, por ejemplo, en la fuerte articulación de

competencias propias municipales destinadas a prestar mejores servicios, en la propia arquitectura del sistema de gestión de servicios locales, en la configuración de la transparencia como instrumento de control del poder y de la actuación administrativa local por la ciudadanía y sus entidades o, en fin, en el arsenal de instrumentos organizativos (papel del ROM, estatuto de los representantes, dirección pública profesional *potestativa*) y de participación ciudadana, así como en las propias exigencias de aprobación, en determinados casos, de cartas de servicio.

Ese papel de centralidad del municipio en la prestación de servicios encuentra su cierre en un potente principio de subsidiariedad que, junto con el de proporcionalidad y el de diferenciación, se recogen asimismo en el contenido de la Ley, a los que se anudan –tal como se verá– dos principios fuertes de componente organizativo-competencial, por un lado, como es el principio de autonomía y de autoorganización, y, por otro, el principio de autonomía financiera, que superando el más limitado principio de suficiencia financiera de los entes locales, articula una base para que el autogobierno local tenga una esencia mayor en su concreción político-normativa (otra cosa es que se sepa aprovechar, lo que hasta ahora no ha sido el caso).

X. RECONOCIMIENTO DE AUTONOMÍA POLÍTICA AL MUNICIPIO Y REFORZAMIENTO, POR TANTO, DE SU AUTOGOBIERNO

La idea fuerza que subyace en este aspecto no es otra que superar el estrecho pasillo de la concepción tradicional de la autonomía local (errónea a todas luces) como autonomía administrativa, que se instaló cómodamente en la doctrina e incluso en la propia jurisprudencia constitucional en los primeros pasos de evolución del sistema constitucional.

Recuperar la autonomía política como motor existencial del autogobierno municipal se asienta en la legitimidad democrática de este nivel de gobierno, así como en la priorización que los responsables políticos han de llevar a cabo cuando tienen que gestionar recursos escasos y optar preferentemente por una determinada política en detrimento de otras. Esa es la esencia de la política, como reconoció en su día el profesor Zafra prevaleándose del razonamiento de Max Weber: priorizar entre bienes igualmente valiosos, porque todos no se pueden atender cabalmente cuando los recursos son limitados.

Además, esa clara opción por la *naturaleza política de la autonomía local* entronca directamente con la Carta Europea de Autonomía Local (una vez más, mirando a Europa) y distancia a la LILE de la visión restrictiva y limitadora de la autonomía municipal por la que apostó la LRSAL, y que, si bien con las modula-

ciones propias de la jurisprudencia constitucional ulterior, quedó encajada en la propia LBRL, incluso hasta nuestros días. Una rebaja de la autonomía municipal que fue muy criticada por la doctrina más autorizada⁷.

La conclusión es muy obvia: la apuesta de la LILE consiste en que en los ayuntamientos vascos no solo se lleva a cabo gestión pública, sino que también se hace política local en su más alto alcance (priorizando decisiones sobre recursos escasos), pero para ello es necesario disponer de un tejido asociativo sólido y robusto que defienda el autogobierno municipal y lo haga efectivo, una premisa que aún dista de alcanzarse. En este punto, los primeros y prometedores pasos dados desde la aprobación de la LILE han ido perdiendo fuerza; lo que parece advertir –siquiera sea intuitivamente– que hay intereses que todavía no reman por la mayoría de edad del municipalismo vasco, prefiriendo que siga vigente una continuidad en esa dimensión vicarial y reducida del autogobierno local, configurado más bien como monaguillo de la política que como oficiante de pleno derecho. En este punto cabe reivindicar la necesidad de que el asociacionismo municipal o local sea más vigoroso en la defensa de sus propios intereses, despierte de su lánguido sueño en el que parece estar adormecido últimamente y recobre la senda del fortalecimiento institucional, pues no en vano es el poder local el que más confianza despierta entre la ciudadanía, teniendo una base de legitimación muy elevada. Además, la proximidad del municipio a los intereses de la ciudadanía convierte a esta institución en un espacio epidérmico de la democracia participativa, donde se están llevando a cabo algunas experiencias no exentas de interés. Sin embargo, falta un empuje de institucionalización, que la Ley permite, pero aún no se ha dado de forma efectiva.

En efecto, la LILE permite esa transformación y dota de instrumentos para ello, tanto desde el punto de vista de los principios como de las herramientas que pone al servicio de las entidades locales. Otra cosa es que se quieran utilizar o que simplemente se mantengan en desuso. En todo caso, están ahí para usarse razonablemente, y nunca es tarde (salvo que se derogue parcial o totalmente la norma) para que se pongan en funcionamiento. Ese es un brote de esperanza: que el liderazgo político local se reactive y que el asociacionismo municipal retome su brío. El reconocimiento formal de los gobiernos locales como estructuras institucionales que complementan en mapa gubernamental en Euskadi está dado con la LILE, lo que ha faltado hasta ahora es un empuje político decidido con voluntad de impulsar y desarrollar ese modelo, que ha

⁷ A este respecto son muy sugerentes las opiniones críticas que planteó el profesor Antonio EMBID IRUJO en Informe general sobre el gobierno local en 2013, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2014*, Zaragoza, pp. 11 y ss., donde habla directamente del «retroceso del principio de autonomía (local y de las comunidades autónomas)» como consecuencia de la LRSAL.

quedado hasta cierto punto empantanado en la letra del Boletín Oficial del País Vasco, pendiente de su ejecución. Tiempo habrá en el futuro de evaluar las razones, sentidos o sinsentidos de esta forma de actuar, pero todo parece apuntar a un cierto miedo derivado de un contagio en la concepción estatal de un gobierno local capitidismuido al reconocimiento de un sistema de autogobierno que funcione como modelo de contrapeso del poder. No gustan en España tradicionalmente los *checks and balances* prefiriendo siempre el control vertical del poder, que está muy reñido con un poder municipal sólido en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030. Ese cambio de paradigma se hace, por tanto, necesario si el poder municipal vasco quiere retomar el protagonismo que la LILE le dota.

XI. RECONOCIMIENTO DE UN AMPLIO CATÁLOGO DE COMPETENCIAS PROPIAS CON UN FUERTE SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Se trata igualmente de un aspecto trascendental. Ya se ha expuesto, además, cómo el artículo 17 dota a los municipios vascos de un arsenal importantísimo de competencias propias con algunas garantías formales y materiales (artículo 17.2 y 3), pero asimismo con un sistema de garantías institucionales que, de haberse aplicado correctamente, hubiera fortalecido la autonomía municipal de forma clara y contundente (lo que tampoco ha sido el caso). Se dota así, en línea con la CEAL, de amplias competencias a los municipios para ordenar y gestionar sus asuntos propios, lo que se concreta en un amplio elenco material recogido en el artículo 17. 1 LILE. Además, la opción de las competencias propias se intenta ligar estrechamente a la financiación, lo que no es precisamente sencillo ni fácil, debido a la arquitectura institucional del país y las singularidades del sistema financiación local, que descansa en los propios Territorios Históricos cuando, paradójicamente, la mayor disponibilidad de las competencias municipales se anuda a competencias de las Instituciones Comunes, que son las titulares de las competencias sectoriales más fuertes.

Y todo ello ha dado lugar, como ya se ha expuesto, a muchas incomprendiones. Aquí el cierre del modelo (al margen de los intentos del título relativo a las competencias y al de la financiación, así como a las disposiciones transitorias primera, segunda y novena) no consigue ese objetivo complejo de articular coherentemente competencias y financiación, tal vez como herencia de un modelo de financiación local muy tributario del modelo general basado en el dualismo competencias/financiación que, si bien matizado por el Concierto Económico y articulado en un entramado orgánico con una importante impronta *de concertación*, sigue condicionado en muchas de sus líneas esenciales para hacer un ajuste

efectivo entre competencias y recursos financieros. A este efecto, con mucha más precisión de la que aquí se esgrime, es de obligada consulta la reciente y excelente monografía del profesor Iñaki Galdeano⁸.

XII. UN SISTEMA INSTITUCIONAL DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PLURAL Y COMPLEJO, PERO TAMBIÉN DES-APROVECHADO (HASTA AHORA)

Uno de los puntos fuertes de la LILE, también muy mal comprendido, es el sistema institucional de garantía de la autonomía municipal, que parte de un modelo de Gobernanza multinivel que se asienta sobre un complejo orgánico alambicado, pero muy interesante, al descansar asimismo sobre la esencia de una *concertación* hasta ahora tímidamente aplicada, que sin embargo ha merecido una atención política muy tibia, cuando no en algún caso el más de los sonoros abandonos.

El sistema de garantía institucional de la autonomía municipal en Euskadi es una de las piezas sustantivas del nuevo marco normativo vasco en materia de instituciones locales. Por tanto, basta con recordar aquí que encuentra su precedente en otros modelos comparados, particularmente en Cataluña y sobre todo en la LAULA (Andalucía), aunque mejora sustancialmente su diseño institucional y refuerza al menos formalmente los mecanismos de *concertación*, que son la clave de bóveda del modelo de gobernanza multinivel por el que apuesta la LILE, tanto en sus instrumentos de alerta temprana como especialmente en los mecanismos institucionales de elaboración o impulso de políticas propias con afectación local (como son el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, CVPPL, la incorporación de una representación local al Consejo Vasco de Finanzas, Públicas, CVFP, o la participación de la representación municipal o en el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, OCT; y, en fin, en los Consejos Territoriales de Finanzas). Una vez más, desde un punto de vista formal el paso adelante que supuso la LILE fue en este terreno mayúsculo, y su impulso político entonces estuvo marcado por un liderazgo que, desgraciadamente, no ha sido sostenido en el tiempo, así como por una incompreensión creciente de quienes debían defender la vigencia y aplicabilidad de la Ley, y su propio desarrollo.

Por consiguiente, lo que era un muy robusto sistema institucional de garantía de la autonomía local y de concertación, se ha visto parcialmente frustrado en su aplicación práctica o, cuando menos, viendo así minusvalorado su

⁸ Ver su obra *Manual de Haciendas Locales de Euskadi*, IVAP, 2021, especialmente pp. 263 y ss.; cuando trata los «Criterios de reparto de la participación local en tributos concertados».

enorme potencial efectivo, tal vez por falta de interiorización política de que esta Ley no era una disposición normativa local, sino que afectaba por igual a todo el entramado institucional de todos los niveles de gobierno de Euskadi, ya que las competencias y el sistema de financiación se debían ver necesariamente afectados recíprocamente si esa Ley se aplicaba de modo efectivo.

Por lo demás, no deja de llamar la atención cómo una ley ulterior que se inspira en la propia LILE, como fue la LGAMEX, haya desarrollado algunos instrumentos de concertación interinstitucional a través del Consejo de Política Local de Extremadura (como son los programas de colaboración económica municipal, que han sustituido las subvenciones por transferencias concertadas a favor de los ayuntamientos), mientras que en Euskadi el CVPPL haya tenido una vida institucional más bien decorativa o en todo caso muy pobre para las potencialidad que tiene (por ejemplo, en materia de aplicación de los ODS y de la Agenda 2030, o en el proceso de recuperación económica, así como en el diseño de políticas públicas sectoriales que afecten a todo o parte del país), teniendo como tienen asiento en tal organismo los tres niveles de gobierno existentes en la Comunidad Autónoma de Euskadi. El potencial que tiene esta institución como vehículo de concertación de políticas es inmenso, y aún inexplorado.

Otra institución de garantía que sí que ha venido funcionando, aunque solo a escala autonómica, ha sido la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, como órgano de alerta temprana en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general por la Comunidad Autónoma (Gobierno Vasco). Su papel ha sido relevante y, en algunos momentos, enérgico; pero ha carecido de la necesaria institucionalización efectiva y sus importantes atribuciones han encontrado una especial insensibilidad en los diferentes departamentos del propio Gobierno Vasco, que tampoco han entendido cabalmente el sentido y finalidad de ese sistema de alerta temprana (ni el rol, en su caso, de la Comisión Bilateral), ni el alcance efectivo de la propia LILE (lo cual también se ha manifestado incluso en algunos dictámenes de la propia COJUA). En fin, una cultura de autogobierno municipal muy pobre y endeble, requerida de mucha pedagogía e interiorización de un modelo que no se ha llevado a cabo, por falta de impulso político o por carencia de empuje municipal que obligara a un cambio en el modo de hacer las cosas.

Los órganos forales de los Territorios Históricos, como se ha dicho, y resalta muy bien esta monografía, han descuidado totalmente este aspecto, prescindiendo de desarrollar el artículo 92 de la LILE (en relación con el artículo 5 de la propia Ley), y por tanto desactivando *materialmente* los sistemas de *concertación y alerta temprana* en lo que al ejercicio de competencias forales respecta con relación a los municipios vascos. Por tanto, se ha establecido —como ya se ha advertido antes— un insostenible e injustificado *sistema asimétrico de garantía*

de la autonomía municipal, formalmente más fuerte en el ámbito de las relaciones Gobierno Vasco-municipios y mucho más débil (hasta el punto de ser inexistente en las garantías de competencias, no así en las financieras) en lo que a las relaciones Diputaciones Forales-municipios respecta. Es un modelo incoherente políticamente y que trata de modo diferenciado a los municipios en función de qué nivel de gobierno es su interlocutor. No era esa la voluntad de la LILE.

Más interés tiene la participación de la representación municipal en el CVFP o en la OCT, así como en los ámbitos forales donde se lleva a cabo el reparto de recursos financieros. Aquí el protagonismo municipal, al menos formalmente, ha sido efectivo; representando un paso importante. Ciertamente, el sistema de financiación local, que también es objeto de reflexión en la obra que se prologa, tiene unas singularidades notables. Incluso en esta monografía se incorpora como Adenda la aprobación de la nueva Ley de Aportaciones y sus impactos sobre la financiación municipal. Por tanto, cabe remitirse a lo que allí se expone. A modo de hipótesis de trabajo, tal vez esas fuentes de financiación local, hoy en día muy favorables al nivel local de gobierno en Euskadi, pueden estar produciendo una suerte de efecto de *adormecimiento* del vigor del autogobierno municipal que, tal vez coja de nuevo auge, cuando venga –como parece ser que llegará en su momento– un período de contención fiscal, siempre atenuado en el caso vasco por un singular modelo de financiación. Tal vez esta variable puede seguir alimentando el carácter vicarial que el poder local en Euskadi sigue teniendo y, pese a disponer de una Ley vanguardista y un arsenal de instrumentos institucionales que pueden ser efectivos para reforzar al autogobierno, la *autocomplacencia financiera* puede estar reduciendo el vigor y potencialidad de la reivindicación político-institucional del municipio como poder público territorial. Es solo una mera hipótesis, que en cuanto tal puede estar equivocada; pero sorprende la escasa utilización efectiva de una Ley encaminada precisamente a alcanzar ese desafío siempre pendiente en Euskadi de fortalecer la autonomía municipal⁹. Un objetivo aún lejos de alcanzarse.

XIII. EL DISEÑO DE UN SISTEMA PROPIO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES BASADO EN LA PRESTACIÓN DIRECTA O INTERMUNICIPAL

Se trata de un aspecto también abordado en la presente obra, por lo que será muy breve en su tratamiento. La LILE nace en este punto condicionada por

⁹ Sobre este punto la excelente monografía de ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal. La Ley de Instituciones Locales de Euskadi*. IVAP, 2022.

el modelo LRSAL, pero pretende desembarazarse de sus fuertes limitaciones. El intento de que sean las diputaciones (en este caso forales) quienes, partiendo del análisis del coste de servicios, coordinen la gestión de determinados servicios básicos, ha resultado un fracaso estrepitoso, en el que la distorsión entre la norma y la realidad se hacen evidentes. Recientemente, Manuel Zafra y Teresa Franco («La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la LBRL», *REALA*, número 17, abril de 2022, pp. 129-154) han llevado a cabo un meritorio estudio que pretende revitalizar ese rol de las diputaciones en ese ámbito, muy poco transitable en el caso vasco, puesto que la preferencia de la LILE –distanciándose inteligentemente en este punto de la normativa básica– es por la gestión propia por los municipios y subsidiariamente por mancomunar esos servicios (o, en su caso, crear un consorcio para prestarlos), pues la intervención de las Diputaciones forales se sitúa como último estadio. Por tanto, la realidad normativa e institucional vasca conduce derechamente a fortalecer la autonomía municipal también en este punto de gestión de tales servicios mínimos obligatorios, lo que no impediría que ante la inacción municipal o la falta de soluciones institucionales asociativas no fueran las Diputaciones Forales las que lideraran tales procesos de coordinación de la gestión de determinados servicios públicos locales en aras a salvaguardar un modelo de gestión más eficiente.

XIV. EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL CON FUERTES ELEMENTOS DE GARANTÍA

Sin duda la financiación municipal es un aspecto siempre crítico. Para hacer política local se necesita no solo suficiencia financiera, sino también un ámbito de autonomía financiera, tanto en los ingresos (especialmente en el ámbito tributario) como en la política de gasto.

La apuesta de la LILE por la financiación incondicionada, en línea con lo defendido por la CEAL, es clara y contundente, otra cosa es que se haya seguido de forma efectiva. Lo que es cierto que la complejidad del modelo institucional vascos encuentra su paradigma en el sistema de financiación local, muy apegado a los Territorios Históricos como instancias recaudadoras de los tributos concertados mientras que las competencias que ejercen los municipios están estrechamente unidas con mayor intensidad al ejercicio de poder público por parte de la Comunidad Autónoma (que es quien aprueba la mayor parte de la normativa sectorial), lo que genera distorsiones evidentes, más aún cuando el sistema institucional de garantía (por ejemplo, de alerta temprana) está muy configurado en lo que afecta a las relaciones Gobierno Vasco-municipios, mientras que es prácticamente inexistente en lo que a competencias forales respecta en la relación entre Diputaciones Forales-municipios, que tienen sus canales de

reparto financiero al margen al parecer de las modulaciones de competencias que se puedan producir. Esta distorsión no ha sido arreglada por la LILE, aunque algunos tímidos intentos se hicieron para ello en las disposiciones transitorias primera y segunda, así como especialmente mediante el diseño de órganos de concertación financiera previstos en la Ley. Y ello hace, al igual que sucede en el sistema de financiación común, que en cierta medida competencias y financiación caminen por vías distintas o, al menos, no se fundan en un mismo marco.

No tiene solución fácil este problema, pero sin duda serían los órganos de concertación establecidos en la LILE los canales adecuados para buscar soluciones institucionales que terminen dotando al modelo de una coherencia de la que hoy en día carece.

XV. LA LILE PRETENDIÓ CONFIGURARSE COMO *LEY INTEGRAL* QUE AUNARA LAS COMPETENCIAS Y LA FINANCIACIÓN

Efectivamente, el modelo LILE obedece a la singularidad vasca en lo que afecta al sistema institucional y a la arquitectura compleja de diferentes niveles de gobierno que interactúan sobre un mismo espacio territorial. Su pretensión era muy clara: regular integralmente el espacio de gobierno local, mediante tres piezas básicas como son las competencias, la arquitectura de un sistema de garantías y la financiación. Se dejaba fuera el sistema electoral y, asimismo, la organización institucional, donde los márgenes de configuración, constreñidos por la legislación básica de régimen local, son más limitados, aun así la apuesta por fortalecer las potestades normativas locales y la potestad de autoorganización están muy presentes en la propia configuración de los reglamentos orgánicos municipales que lleva a cabo la Ley.

La pretensión de la LILE de ser una suerte de *Constitución Local de Euskadi* se ha visto, sin embargo, frustrada parcialmente por las dificultades que comporta no disponer en el sistema vasco de fuentes del Derecho (algo que sí tienen los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía o Extremadura, por ejemplo) de leyes de mayoría reforzada que desplieguen su ámbito de regulación también sobre la garantía de la autonomía local. Con este déficit, el legislador vasco se tuvo que poner imaginativo y extraer ese concepto de difícil comprensión en mentalidades políticas y jurídicas cortadas por patrones tradicionales de *ley institucional*, trasladando al municipio en cuanto institución unas garantías que la Comisión Arbitral reconoció en su día a la *Ley de territorios históricos*, previendo al menos que las leyes que modifiquen la LILE deban ser expresas, en las que el propio legislador vasco lo manifieste así. Sin embargo, las debilidades formales de la solución acordada solo se pueden suplir con una interacción

político-institucional que se vehicule a través de los órganos de garantía y de concertación, algo que, como ya se ha expuesto ha fracasado al menos parcialmente. Por lo que la vulnerabilidad local (especialmente en el ámbito foral) es evidente. Solo un replanteamiento del desarrollo político de esta Ley, impulsada y liderada por el municipalismo vasco podría cambiar este estado (hoy en día enquistado) de cosas.

XVI. UNA LEY INNOVADORA FORMALMENTE, PERO MATERIALMENTE AÚN INAPLICADA

La LILE diseñó un potente sistema institucional de garantías de la autonomía local que solo se ha utilizado parcialmente y todavía de forma incompleta. Su desarrollo ha sido muy desigual, y tanto las leyes posteriores como los reglamentos han sido especialmente insensibles a esa necesaria visibilidad institucional y protagonismo que el nivel local de gobierno debería haber asumido. Bien es cierto que, como se viene insistiendo, ese arsenal de mecanismos institucionales de garantía está en la Ley y pueden ser reactivados en cualquier momento, cuando el municipalismo vasco recobre el brío que hoy en día parece haber perdido. Pero para ello se necesita liderazgo político, visión estratégica y reubicar al municipio en el sistema institucional vasco, algo que permite la LILE, y que se trata de activar o explorar esa vía –como expone en su monografía ya citada la doctora Atela Uriarte– de *fortalecimiento de la autonomía municipal*. Un gran desafío para Euskadi en esta tercera década del siglo XXI.

En diferentes foros académicos, como así constató por ejemplo el número monográfico de la *Revista Vasca de Administración Pública 107-II*, la LILE fue recibida como una disposición normativa vanguardista que renovaba, en la línea iniciada por la LAULA, el panorama institucional y normativo de los gobiernos locales en España. Se trataba, en efecto, de la ley más avanzada en esta materia aprobada hasta entonces. Sin embargo, tan altas expectativas pronto se vieron parcialmente frustradas por un desarrollo muy poco vivo, desordenado, incluso por bloqueos en su despliegue, que irían conduciendo a un paulatino languidecimiento, hasta el punto que cuando cumplió cinco años de su vigencia formal ni una sola referencia político-institucional se hizo a tal circunstancia. Tal aniversario pasó sin pena ni gloria. No obstante, aún es una Ley joven, y esperemos que con el impulso político necesario se pueda revitalizar, aunque las señales, al menos de momento, vayan por otra dirección.

La LILE ha sido fuente de inspiración de otras leyes autonómicas posteriores, como la LGAMEX, que han mejorado algunos de sus aspectos puntuales de diseño, pero sobre todo han sido aplicadas paradójicamente con mayor energía

y resultados efectivos, al menos en lo que a políticas de concertación respecta. La LILE está sufriendo el mismo síndrome que la LAULA. Ambas eran leyes prometedoras, cuyo desarrollo ulterior ha sido mucho menos efectivo que el inicialmente previsto. Y las leyes por sí mismas no cambian la política local ni las formas de gobernar, ni siquiera en espacios de gobierno multinivel. Si una Ley tan compleja como esta no es interiorizada y liderada políticamente, ni tampoco es comprendida técnicamente, su futuro se plantea muy pobre y limitado. Y, una vez perdida la oportunidad, de renovar institucionalmente el gobierno local, como está sucediendo ahora, el tren no pasa dos veces por la estación. Ya llegó a la estación de salida, y allí permanece varado. Un lujo normativo como otro cualquiera. Se trata, sin duda, de emprender el camino de nuevo. Tarea no sencilla, pero necesaria.

Lo que confirma este estado de cosas no es solo tributario de Euskadi, sino que la sintomatología es mucho más general. En el ámbito de la legislación básica local y de la política estatal en materia local el abandono del nivel local de gobierno es clamoroso. No hay política estatal sobre el necesario fortalecimiento de los gobiernos locales. La FEMP se ha convertido en una asociación vicarial del gobierno de turno (eso se contagia al resto de asociaciones municipalistas), sin apenas voz propia, y los asuntos locales han caído literalmente de la agenda política, que solo vuelven tímidamente cuando se trata de afrontar temas estructurales ya envenenados como el despoblamiento rural o el abandono de los servicios públicos en ese espacio de la España vaciada. Las ciudades juegan por su cuenta en redes propias o con poderes de influencia mayores o menores, pero mientras tanto el grueso de los municipios pequeños y medianos sobreviven como buenamente pueden a este vendaval de incertidumbres y de transformaciones disruptivas. Revitalizar la Gobernanza Local implica apostar por las redes asociativas y las relaciones de estructuras de gobierno multinivel, así como con la interacción activa con el tejido social y económico, donde los gobiernos locales, por razones obvias de proximidad, tienen una posición privilegiada que no están sabiendo aprovechar suficientemente. Sin un asociacionismo municipal fuerte y robusto difícilmente los ayuntamientos vascos lograrán resituar su papel en el sistema institucional vasco, así como defender sus intereses frente a los demás niveles de gobierno.

Euskadi no es una excepción a este estado de cosas. Pareció que lo iba a ser en 2016, cuando se aprobó la LILE nadando contracorriente de los fuertes vientos antimunicipalistas que soplaban tras la aprobación de la LRSAL. Sin embargo, fue un sueño que duró poco, aunque los mimbres normativos, desgastados o en desuso, aún están por si algún liderazgo político-municipal los quiere restaurar. De momento, dormitan en situación de ya larga espera.

XVII. A MODO DE CONCLUSIONES

El balance que puede hacerse, tras seis años de vigencia de la LILE, es un tanto ambivalente. El propósito de la Ley era claro: cerrar el proceso de institucionalización (o si se prefiere, de la arquitectura institucional) del país, incorporando como actor en situación de paridad con el resto de niveles de gobierno al municipio (aunque la ley hablara en general de «instituciones locales»). La Ley era e iba dirigida al objetivo de fortalecer la autonomía de los ayuntamientos, desde sus aspectos de competencias, financieros y de garantía institucional.

El instrumento normativo y las herramientas que disponía para lograr ese fin eran muy relevantes. Pero el cambio de cultura política y funcionarial que implicaba la asunción de los postulados de la Ley no caminaron al compás de su necesario desarrollo. En estos ámbitos, político y administrativos, pero especialmente en la Administración Vasca y (más aún) en las Diputaciones Forales la LILE sigue siendo aún una Ley desconocida e ignorada. Tampoco los parlamentarios vascos ni los junteros han mostrado especial sensibilidad hacia este problema. La cultura jurídica local está bastante ausente en esos niveles de gobierno, agravada esta situación porque ni se exige apenas conocimiento alguno de esta materia en el acceso al empleo público ni tampoco se hace formación continua en este ámbito. Tampoco la política muestra una especial comprensión de lo que es la autonomía local, más allá de los propios representantes locales (y no de todos). Tras unos primeros momentos en los que la LILE, tras su entrada en vigor, fue muy difundida, a partir del primer año de vigencia su conocimiento y difusión fue decayendo sin que haya tenido hasta ahora un revitalizar que se antoja cada vez más necesario, pues tal abandono tiene un peaje elevadísimo para la propia autonomía local vasca.

La LILE, no obstante, sigue siendo un instrumento válido para reforzar el gobierno local y más concretamente el municipalismo vasco, pero ese impulso requerirá, en primer lugar, tomársela en serio, no solo por la política local y por el personal al servicio de las entidades locales, sino también por el resto de niveles de gobierno y de sus correspondientes administraciones públicas.

En cualquier caso, es oportuno cerrar este análisis poniendo de relieve sucintamente cuáles son los puntos críticos que esta importante Ley sigue aún ofreciendo en lo que a su desarrollo y aplicación respecta. El único objetivo de este breve listado es ofrecer una mirada crítica que pueda despertar la necesaria transformación que el municipalismo vasco requiere, utilizando para ello los resortes institucionales y normativos que la propia LILE ofrece, y que una política que busque ese fortalecimiento local ya tiene a su disposición. Veamos.

1. La LILE lleva vigente más de seis años, sin embargo –como ya se ha expuesto– su desarrollo ha sido tibio en algunos temas, incompleto en otros e in-

cluso ignorado en algunas de sus facetas. Hubo, es cierto, un impulso inicial que se fue perdiendo, hasta languidecer esa aplicación, que muy pocas instituciones, ni siquiera las locales, se tomaron en serio. Cuando los impulsores políticos de esta Ley fueron relevados, su desarrollo quedó prácticamente aparcado en seco. Como se ha dicho, la LILE ya no tiene nadie que la defienda. Y en esas condiciones, no es difícil imaginar que ha entrado incluso en el corredor de la muerte (derogación). Lo cual sería muy grave.

2. Las razones de porqué se ha llegado a este estado de cosas son muy complejas y no se pueden sintetizar en estos momentos, pero sin duda entre ellas está una débil cultura política local, especialmente presente en los niveles de gobierno autonómico y forales, que siempre han visto al municipio como ente menor, dependiente, y vicarial, receptor de subvenciones y ejecutor de políticas; pero también una débil concepción de la autonomía política de los municipios (como exigencia de responsabilidad y rendición de cuentas) por parte de los propios niveles locales de gobierno. A los municipios vascos les ha faltado creerse que son realmente protagonistas del tejido institucional vasco, y tampoco han tenido una red asociativa fuerte y una voz común, muy debilitada territorialmente y también por fracturas políticas. Así las cosas, la LILE ha sido vista en muchos casos más como una dificultad o barrera que como un instrumento de cohesión o de ayuda, según los casos. Por tanto, se ha encontrado ayuna de defensores, huérfana en buena medida.

3. La LILE, así, siendo como es un instrumento útil para el autogobierno local, y disponiendo como tiene de numerosas herramientas para lograr ese necesario fortalecimiento municipal, está siendo absolutamente infrautilizada, lo que abre un horizonte muy incierto sobre su futuro, que puede ir desde dejar las cosas como están (por pura comodidad política y por no abrir la caja de Pandora) hasta el desguace parcial o total de su contenido o de buena parte de él. En cualquier caso, ya está inactivada en muchas de sus previsiones, algunas tan importantes para un país tan complejo como Euskadi como es la no utilización de los resortes institucionales de cohesión y concertación, como el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales. Lo cierto es que la demanda local se vehicula siempre hacia la financiación para ofrecer más servicios, pero esa es una mirada corta que puede conducir (como ya está pasando) a un desorbitado incremento del gasto corriente o de transferencias hacia servicios, pero con muy poco recorrido efectivo hacia la mejora de la calidad institucional y la inversión¹⁰.

¹⁰ Ver, a tal efecto, el Informe editado recientemente por Zedarriak que lleva por título: *Necesitamos un nuevo Renacimiento para conquista el futuro que nos viene*, abril, 2022: <https://zedarriak.eus/estudios-e-informes>.

4. La LILE ofrece, no obstante, claroscuros. Hay puntos fuertes que ya han sido indicados, principalmente la concepción de la autonomía local como autogobierno político, el principio de subsidiariedad (mal entendido y peor aplicado), y especialmente el amplio abanico de competencias municipales reconocidas a los ayuntamientos vascos, lo que es una garantía de un poder político-administrativo efectivo, siempre que se quiera ejercer. Pero la comprensión estrecha de que la LILE es una *ley local* y no una *ley institucional* que afecta a todos los niveles de gobierno, ha terminado por condenar ese texto a la ignorancia política y burocrática de los niveles de gobierno y administrativos de la Comunidad Autónoma y de las Diputaciones Forales, cuando no del propio Parlamento y de las Juntas Generales. Este error de enfoque y perspectiva es muy grave, y termina por ningunear el sentido institucional de la Ley y vaciarla de contenido. Aun así, las competencias es uno de sus puntos fuertes.

5. También, como se ha visto, la gestión de servicios y sus sistemas de prestación son puntos fuertes de la reforma, ya que se aboga por devolver el protagonismo institucional al nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía, esto es, al ayuntamiento, o en su defecto promover las soluciones asociativas tales como las mancomunidades o, en su caso, los consorcios, dejando en un papel subsidiario a las Diputaciones Forales que no son propiamente entidades locales sino otro escalón de gobierno. La aplicación inteligente del principio de subsidiariedad comporta evitar que la competencia o la gestión *salte* del nivel local al foral, y se quede por tanto en el escalón de gobierno más cercano a la ciudadanía: el municipio.

6. El sistema de garantía institucional de la autonomía municipal que impulsara la LILE fue quizás uno de los mayores avances en el entorno comparado. Sin embargo, su uso ha sido hasta hoy muy limitado o inclusive en algunos casos anecdótico. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi es un importante órgano de alerta temprana, pero que solo funciona hacia los proyectos normativos o actuaciones del Gobierno Vasco, no habiendo dado los Territorios Históricos ni un solo paso en esa dirección, configurando así un sistema asimétrico e insostenible desde el punto de vista conceptual. Además, la institucionalización de la Comisión de Gobiernos Locales ha sido muy débil, por no decir que carente de una articulación efectiva. Pero, aun con esas limitaciones, su actuación ha ido en la línea de la defensa de la autonomía local, aunque en no pocas veces ignorada por las instituciones comunes (Gobierno y Parlamento). Menos protagonismo ha tenido el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, un actor institucional que agrupa a los tres niveles de gobierno y que es campo abonado para la concertación institucional. Ha sido absolutamente desaprovechado. No se ha entendido su sentido ni finalidad. Lo que no ha pasado en alguna otra Comunidad Autónoma, como se ha expuesto.

7. El sistema institucional ha tenido más concreción en el ámbito financiero. Ciertamente es que los municipios vascos están ya representados en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y tienen acomodo en el órgano de Coordinación tributaria de Euskadi y en los consejos territoriales, pero probablemente se debería avanzar más en dotar (algo que no es precisamente sencillo) de una coherencia o correspondencia entre competencias y financiación. La estructura del sistema de financiación vasco no ayuda a esta solución, pero se deberían buscar fórmulas imaginativas de compensación financiera en función de las competencias y, sobre todo, de las actividades, prestaciones y servicios que a través de las leyes sectoriales o normas forales, así como de los respectivos reglamentos, se delimiten o atribuyan a los municipios y resto de entidades locales. Las propuestas recogidas en la disposición transitoria segunda de la LILE no han terminado por clarificar esta compleja cuestión.