

***Zume hauekin... ekin lanari.* Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del Derecho vasco**

Santiago Larrazabal Basañez

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.2.01>

Sumario: I. La génesis de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.—II. La naturaleza de la Ley.—III. Inserción de la Ley en el sistema de fuentes del Derecho vasco.—IV. Protección de la Ley.—V. A modo de conclusión.

I. La génesis de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi

La Ley de Instituciones Locales de Euskadi⁽¹⁾ ha supuesto una revolución en el panorama del ámbito local vasco⁽²⁾. La tan esperada «Ley Muni-

(1) Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE). Publicada en el Boletín Oficial del País Vasco (en adelante, BOPV), n.º 70, del 14 de abril de 2016. Corrección de errores en el BOPV n.º 123, de 29 de junio de 2016.

(2) En relación con el derecho local vasco, pueden consultarse, por ejemplo, las siguientes aportaciones: ATELA URIARTE, A., «La Ley de Instituciones Locales de Euskadi en tiempos de la LRSA. Una autonomía propia y diferenciada es posible», *La Administración al día. Estudios y comentarios*, Instituto Nacional de Administración Pública, 21 de abril de 2016, págs. 1-15. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506037> (última consulta, 3 de febrero de 2017); BAZAKO ATUTXA, P. / ETXANOBE LANDAJUELA, E., «Ley municipal de Euskadi: ¿está vez sí?», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 8 (enero-junio 2015), págs. 66-85; BAZAKO ATUTXA, P., «Necesitamos una Ley Municipal Vasca y cuanto antes», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 8 (enero-junio 2015), págs. 96-107; CAMPOS ACUÑA, M.C., «Gobierno abierto en la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi. I Transparencia y acceso a la información», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 9 (2016), págs. 1080-1094; CAMPOS ACUÑA, M.C., «Gobierno abierto en la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi. II Participación ciudadana», *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 13 (2016), págs. 1569-1579; CAMPOS ACUÑA, M.C., «10 medidas reales de Gobierno abierto en la nueva Ley de Instituciones Locales de Euskadi», Novagob, la Red Social de la Administración Pública. <http://www.novagob.org/blog/view/186886/10-medidas-reales-de-gobierno-abierto-en-la-nueva-ley-de-instituciones-locales-de-euskadi> (última consulta, 3 de febrero de 2017); CASTELLS ARTECHE, J.M., «Los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Vasca. Problemática general» en AA. VV., *El municipio en Euskal Herria*, Jornadas celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 6 y 7 de abril de 1995. Cuadernos de Sección. Derecho, Eusko Ikaskuntza / Sociedad de Estudios Vascos, Donostia-San Sebastián, 1995, págs. 40 y ss.; CASTELLS ARTECHE, J.M., «Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Iustel, Madrid, 3.ª edición, 2011, vol. IV, págs. 4379-4423; COBREROS MENDAZONA, E., «Comentario a la Disposición Adicional 2.ª», en REBOLLO PUIG, M. / IZQUIERDO CARRASCO, M. (Dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases*

del Régimen Local, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 3778-3790; ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, L.E., «La posición institucional del municipio ante el Territorio Histórico» en AA.VV., *Jornadas de Estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, San Sebastián, 1985, págs. 737-754; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «La cláusula de supletoriedad del derecho estatal (art. 149.3 de la Constitución)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 106 (2000), págs. 201-233; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «Las competencias municipales en la legislación de régimen local», *Revista Vasca de Administración Pública*, 58-I (2000), págs. 97-136; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «El municipio en la Comunidad Autónoma Vasca», *Iura Vasconiae. Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 2 (2005), págs. 125-148; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «Los derechos históricos en el régimen de Concierdos Económicos. Su proyección en el orden económico-administrativo de los Municipios», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 317 (2011), págs. 175-211; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios», *Zergak. Gaceta Tributaria del País Vasco*, 46 (2013), págs. 165-185; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, 96 (mayo-agosto 2013), págs. 111-152; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «La financiación de los municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados. Una cuestión competencial no resuelta», *Revista Vasca de Administración Pública*, 98 (enero-abril 2014), págs. 97-137; ETXEBARRIA ETXEITA, I.J., «Aproximación a los contenidos de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi», www.forulege.com/dokumentuak/ley2-2016Instituciones Locales-Euskadi.pdf (última consulta, 12 de abril de 2017); FANLO LORAS, A., «Autonomía Local y Régimen Local Vasco» en AA.VV., *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994, págs. 111 y ss.; GALLEGU SOLAECHE, J.A., GARCÍA CAMPOS, A., «Los Ayuntamientos vascos ante la nueva Ley de Instituciones Locales de Euskadi», *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 2 (septiembre-diciembre 2016). <http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/12/Joseba-Antxon-Gallego-y-Arrete-Garc%C3%ADa.pdf> (última consulta, 3 de febrero de 2017); GALLEGU SOLAECHE, J.A., GARCÍA CAMPOS, A., «Los Ayuntamientos Vascos ante el nuevo escenario surgido tras la aprobación de las Ley de Instituciones Locales de Euskadi: Retos emergentes y estrategias de éxito», <http://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/2283> (última consulta, 3 de febrero de 2017); IBARRA ROBLES, J.L., «Órganos forales –Entidades Locales: la nueva reestructuración municipal» en AA.VV., *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco...*, op. cit., págs. 133 y ss.; JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico», *Revista Vasca de Administración Pública*, 47-II (1997), págs. 127-171; JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Institut d'estudis autonòmics/ Instituto Vasco de Administración Pública/ Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001; JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La Ley Municipal de Euskadi. Primeros apuntes», Novagob, la Red Social de la Administración Pública, abril 2016, <http://www.novagob.org/blog/view/183408/la-ley-municipal-de-euskadi-primeros-apuntes> (última consulta, 2 de febrero de 2017); LASAGABASTER HERRARTE, I., *Fuentes del Derecho*, Ed. Lete, Bilbao, 2007; MERINO JARA, I., «La financiación de las entidades locales vascas. A propósito de la Ley 2/2016, de 7 de abril», *Forum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, 221 (2016), págs. 52-72; MONREAL ZIA, G., «Del municipio foral al municipio concertista», en AA.VV., *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994; 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», *Revista Vasca de Administración Pública*, 49 (1997), págs. 275-300; RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., en AA.VV., *Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia*, Instituto Vasco de Administración Pública / Eusko Ikaskuntza, Donostia-San Sebastián, 2000, págs. 247-270; RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., «La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: la necesidad perentoria de una Ley municipal para Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (2014), vol. III, págs. 2505-2526; RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., «Las competencias históricas de los territorios forales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en BAÑO LEÓN, J.M., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Ed. Iustel, págs. 1807-1829; Madrid, 2016, tomo II; RUBÍ CASSINELLO, J., «La financiación municipal en el País Vasco y la Ley de instituciones locales de Euskadi», *Zergak. Gaceta Tributaria del País Vasco*, 52 (2017), págs. 111-126; SAIZ ARNAIZ, A., «La competencia de los Territorios Históricos del País Vasco en materia de régimen electoral municipal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 82 (enero-abril 2008), págs. 11-52; URRUTIA LIBARONA, I., «Duplicidades, concurrencias e ineficiencias en el entramado institucional vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100 (mayo-diciembre 2014), vol. III, págs. 2947-2988; VELASCO CABALLERO, F., «Aplicación asimétrica de la Ley

cipal», denominada por mor de los vaivenes de su negociación política, Ley de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante, LILE), ha visto por fin la luz. Y su parto ha sido largo y nada fácil. Y ello tiene mucho que ver con nuestra idiosincrasia particular: este País nuestro es pequeño y complejo, podría decirse incluso que la complejidad forma parte integrante de nuestro ADN político, económico, lingüístico, territorial, social, e incluso deportivo y, como no podía ser menos, también jurídico. Mucho me temo que somos así, y que como dice el viejo refrán vasco en euskera, recogido por el profesor y académico Xabier Kaltzakorta, y con cuyas dos primeras palabras he querido encabezar el título de este artículo: «zume hauekin saski hau baino ezin da egin», que en su equivalente en castellano viene a decir más o menos que «con estos mimbres no se puede hacer más que este cesto». Y el reto era, precisamente, «hacer el cesto», que quizá no es el mejor cesto del mundo, pero que era a lo máximo a lo que podíamos aspirar aquí y ahora.

Y es que, parafraseando a Aristóteles, no hace falta un gobierno perfecto, lo que se necesita es uno que sea práctico y que funcione. Naturalmente que hay sistemas más sencillos de organizar el régimen municipal vasco, quizá más ajustados a otros modelos teóricos de vertebración territorial y de fuentes del derecho existentes en el derecho comparado y de gran predicamento por estos lares, pero mucho me temo que esos sistemas, en la práctica, no funcionarían bien del todo en Euskadi, porque no se adaptan a nuestra —¿cómo decirlo?— «complejidad». La realidad, también la política y jurídica es bastante tozuda y como le oí decir en más de una ocasión a un anciano baserritarra vizcaíno en una expresión sencilla pero llena de sentido común: «esto es lo que hay y con estos bueyes tenemos que arar y eso sí, buey que ara, ni tocar»...

Haciendo un poco de autocrítica, a menudo los juristas pecamos de orgullo intelectual porque partimos de algunos dogmas jurídicos casi intocables e intentamos encajar las distintas realidades jurídicas en nuestras «maravillosas» categorías, como si la realidad estuviese al servicio del derecho, cuando es justamente al revés. Como dijo hace ya años Juan PORRES AZKONA, buen conocedor de nuestro sistema político-jurídico: «corresponde a la teoría explicar la realidad; no a la realidad plegarse a las rigideces de la teoría. Si la doctrina no logra explicar satisfactoriamente un orden político que ha dado pruebas de su estabilidad y de su eficacia, será ella la que deberá cambiar para ajustarse a éste, y no viceversa» (3). Y en

de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal*, 7 (2013), págs. 23-68; VELASCO CABALLERO, «Sobre la aplicación de la LRSAL en el País Vasco: el alcance de las cláusulas de excepción». Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, <http://www.idluam.org/actualidad/6422-estudios-doctrinales-sobre-la-aplicacion-de-la-lrsal-en-el-pais-vasco-el-alcance-de-las-clausulas-de-excepcion> (última consulta, 2 de febrero de 2017).

(3) PORRES AZKONA, J., *Política y Derecho. Los Derechos Históricos Vascos*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1992, pág. 185.

este mismo sentido, Miguel HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN ha escrito que «... el Derecho es un instrumento, ni más ni menos que una herramienta para solucionar problemas; problemas de poder y libertad en el caso del Derecho constitucional. Y, si no sirve para eso, es —decía Triepel en un famoso discurso rectoral— un cascarón vacío. O es útil, o sus construcciones conceptuales no son más que palabras» (4).

¡Claro que podría haberse aprobado en el Parlamento Vasco un modelo de ley municipal distinto!, pero éste es el que finalmente se aprobó y es el que tenemos que intentar hacer funcionar. Naturalmente que podremos mejorarlo y modificarlo en un futuro pero, por favor, de momento, déjémosle empezar a andar y si vemos que no funciona, tiempo habrá de cambiarlo. Démosle una oportunidad al menos. Porque fíjense si durante todos estos años ha habido intentos de aprobar una Ley Municipal Vasca para cerrar definitivamente la vertebración jurídica de los tres niveles del complejo sistema institucional vasco! Pero todos estos intentos habían sido fallidos hasta ahora. Se dice pronto, pero es que hemos tardado más de 35 años en alumbrar una ley municipal, tan importante para el País. Éramos la única Comunidad Autónoma que no había desarrollado su competencia en materia de régimen local con una ley reguladora específica transcurridos más de treinta y cinco años de la entrada en vigor de su Estatuto de Autonomía. Y eso llama tanto la atención que la propia Exposición de Motivos de la Ley se refiere expresamente al asunto cuando dice:

«La Ley de Instituciones Locales de Euskadi es una de las normas jurídicas más importantes para la vertebración jurídico-institucional de Euskadi y sin embargo, desde que el Parlamento Vasco comenzó a legislar en 1980, han transcurrido ya más de treinta y cinco años sin que se haya aprobado una Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

Resulta sorprendente que, a pesar de que se trata de una ley sobre cuya necesidad imperiosa de aprobación existe una casi unanimidad, su aprobación no haya podido producirse hasta ahora, pues debería haber sido, desde el principio, una de las columnas de la estructuras jurídico-institucional del autogobierno vasco...» (5)

Pero ¿por qué este retraso? Peru BAZAKO, Viceconsejero de Relaciones Institucionales y Elixabete ETXANOBE, Directora de Relaciones con las Ad-

(4) HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., «El pactismo como esencia de la foralidad: perspectivas de futuro en el panorama español», en AA.VV., *La cuestión foral ayer y hoy*. Jornada celebrada en Vitoria-Gasteiz el día 26 de enero de 2016, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2016, pág. 81.

(5) Exposición de Motivos de la Ley, I.

ministraciones Locales y Registros Administrativos(6) que, obviamente, conocen de primerísima mano el proceso de redacción, negociación y aprobación de la LILE, pues no en vano fueron los encargados de llevarlo adelante durante la X Legislatura del Parlamento Vasco, bajo la más que directa supervisión del Consejero de Administración Pública y Justicia, Josu ERKOREKA, que además de ser el responsable de aquel Departamento es otro reconocido experto en la materia, han explicado muy claramente en un conocido artículo las razones por las que han tenido que pasar más de treinta y cinco años desde la recuperación del autogobierno para que la Comunidad Autónoma Vasca haya podido finalmente aprobar una ley municipal. Parafraseando sus palabras y aunque la cita de las mismas no es literal, en resumen, las razones vienen a ser más o menos las siguientes:

- a) por el escaso margen que tenía el legislador vasco para acometer una regulación de la administración vasca, dada la especial configuración que, en virtud del Estatuto de Gernika (con una evidente influencia de lo establecido por la Disposición Adicional Primera de la Constitución española), se realiza de los distintos poderes institucionales que operan dentro de la Comunidad Autónoma vasca, lo que ha provocado que la administración local vasca haya quedado en segundo término en su desarrollo, siendo la gran olvidada por el Estatuto de Autonomía, que hace una escasa referencia a ella, en beneficio de los otros dos niveles institucionales (el de las Instituciones Comunes y el de los Territorios Históricos).
- b) porque todo ello provocó que el legislador vasco diese prioridad a definir la posición institucional de los Territorios Históricos, lo que hizo a través de la aprobación de la importantísima Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, más conocida como «Ley de Territorios Históricos» (en adelante LTH) (7).
- c) porque entretanto, el Estado aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) (8) y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) (9), cuyos contenidos acotaban aún más el margen del legislador autonómico vasco.

(6) BAZAKO ATUTXA, P. / ETXANOBE LANDAJUELA, E., «Ley Municipal de Euskadi. ¿Esta vez sí?», *op. cit.*, págs. 67 y ss.

(7) Publicada en el BOPV n.º 182, de 10 de diciembre de 1983.

(8) Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (en adelante, BOE), n.º 80, de 3 de abril de 1985.

(9) Publicado en el BOE n.º 96, de 22 de abril de 1986.

- d) porque el legislador vasco se encontraba en una posición difícil, puesto que estaba constreñido, por una parte, por la legislación básica del Estado, que los autores antes mencionados entienden «intrusiva» de las competencias exclusivas para las competencias exclusivas que sobre el régimen local ostentaba, entre otras, la Comunidad Autónoma Vasca, y por otra parte, por la posición derivada del Estatuto de Autonomía y de la regulación de la propia LTH, que, por decirlo de alguna manera, «achicaba» espacios» al ámbito municipal vasco.
- e) porque, citando al profesor FANLO(10), los mencionados autores vienen a recoger la idea de éste en el sentido de que la garantía de la foralidad reconocida a los Territorios Históricos permitía a éstos tener plena capacidad para disponer de su propia organización sin necesidad de atenerse totalmente a las previsiones de la LBRL y ejercer determinadas competencias en diversas materias (organización, funcionamiento, personal, bienes y haciendas locales), al amparo de las excepciones recogidas en la propia Disposición Adicional 2.^a de la LBRL.
- f) y, finalmente, porque citando también a otros tratadistas, los autores exponen una de las claves de la cuestión: la existencia de dos tendencias contradictorias en la forma de entender del municipio en el entramado institucional vasco, las denominadas de un modo genérico, pero muy gráfico, «foralista» y «municipalista», además del difuso papel que el Estatuto encomendaba en este ámbito a las Instituciones Comunes.

Por su parte, Juan Luis IBARRA(11) describió en su día y atinadamente además, dónde estaba el «quid» de la cuestión, al hacer referencia a «... la dificultad en consensuar una interpretación, entre las varias jurídicamente posibles, que permita rendir operativo el equilibrio institucional requerido para que, sin menoscabo en el ejercicio de la competencia legislativa plena asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, se satisfaga también al máximo, la garantía institucional de la actualización de los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos».

En efecto, a lo largo de todos estos años, hemos conocido dos Anteproyectos de Ley Municipal, de los años 1986 y 1988, que no llegaron ni siquiera a convertirse en Proyectos de Ley y dos Proyectos de Ley, de

(10) FANLO LORAS, A. «Autonomía Local y Régimen Local Vasco», *op. cit.*, pág. 112.

(11) IBARRA ROBLES, J.L., «Órganos forales- Entidades Locales: la nueva restructuración municipal», *op. cit.*, pág. 133. Véase también la relevante explicación que ofrece al respecto, CASTELLS ARTECHE, J.M., citando, a su vez, a la profesora C. AGOUES MENDIZABAL en «Los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Vasca. Problemática General», *op. cit.*, págs. 40 y ss.

2008 y 2012, con sus correspondientes pronunciamientos de la Comisión Arbitral(12), que tampoco llegaron a buen puerto. Como escribió en su momento José María ENDEMAÑO(13) al referirse a estos dos últimos Proyectos de Ley fallidos, «... La complejidad de la cuestión parece evidente. En las dos legislaturas anteriores a la actual, el Gobierno Vasco ha remitido al Parlamento autonómico sendos Proyectos de Ley Municipal que han terminado ante la Comisión Arbitral por diversas cuestiones de competencia planteadas por los órganos forales de los territorios históricos. En ambos casos, el Proyecto de Ley decayó sin seguir el *iter* del procedimiento legislativo en sede parlamentaria. Los proyectos legislativos fueron aprobados por Gobiernos sustentados por distintos partidos políticos; las cuestiones de competencia fueron planteadas por órganos forales de diversas tendencias políticas (en algún caso, del mismo signo que el gobierno autonómico autor del Proyecto de Ley); y, por si fuera poco, la Comisión Arbitral ha cambiado sustancialmente de criterio, entre una decisión y otra, en un intervalo de cuatro años. Evidentemente, la complejidad de los intereses en juego excede de un debate jurídico competencial».

Y ¿qué es lo que ocurrió mientras tanto, es decir, mientras no había Ley Municipal en Euskadi? Pues, recurramos una vez más a la Exposición de Motivos de la LILE(14):

«Al no haber dispuesto de ella —se refiere a la LILE— hasta ahora, nuestros municipios y demás entidades locales vascas han tenido que actuar a partir de un marco normativo institucional caracterizado por su precariedad. Si bien es cierto que en el ámbito tributario y económico-financiero, así como en otros ámbitos de su competencia, los territorios históricos han aprobado distintas normas forales directamente aplicables a los municipios y entidades locales de sus respectivos ámbitos territoriales, no es menos cierto que, ante la ausencia de una ley propia de la Comunidad Autónoma de Euskadi que abordara en su globalidad las cuestiones municipales, los órganos de gobierno de nuestros municipios y demás entidades locales han aplicado la legislación básica estatal sobre régimen local y las leyes sectoriales aprobadas por el Parlamento Vasco, que han ido incidiendo sobre diferentes materias y

(12) Decisiones de la Comisión Arbitral Vasca 1/2008, de 20 de octubre (publicada en el *BOPV* n.º 236, de 10 de diciembre de 2008) y 3/2012, de 19 de abril (*BOPV* n.º 115, de 13 de junio de 2012).

(13) ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., «La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco...», *op. cit.*, págs. 111-112.

(14) Exposición de Motivos de la Ley, I.

que, en muchos supuestos, repercutían directamente sobre las competencias municipales, por ejemplo, en temas como el urbanismo, el medio ambiente o los servicios sociales. Pero todo ello no ha resuelto hasta ahora el problema de dotar a los municipios vascos de un marco jurídico propio que les dé estabilidad y les permita ejercer su autogobierno y cumplir con su finalidad principal, que no es otra que la de atender las demandas de la ciudadanía en su condición de administración más próxima a ella».

Y entonces, ¿por qué lo que no fue posible durante más de treinta cinco años sí lo ha sido ahora? Pues fundamentalmente, porque se han dado un cúmulo de circunstancias que tomadas todas ellas en su conjunto, han dado lugar a que se haya dispuesto de una ocasión de oro que, esta vez sí, se ha sabido aprovechar para sacar adelante la Ley. Entre ellas, habría que citar la ratificación por el Reino de España de la Carta Europea de la Autonomía Local y los compromisos que ello comporta, la cada vez mayor presión del municipalismo vasco para que se aprobase una Ley Municipal que regulase el vacío legal que se alargaba durante tanto tiempo, las nuevas mayorías políticas surgidas tras las elecciones forales y autonómicas, tanto en las Instituciones Comunes como en las de los Territorios Históricos, la nueva configuración de la Asociación de Municipios Vascos (EUEDEL) que, por primera vez, incluía a todas las sensibilidades políticas del País, etc.

Y, naturalmente, un dato a tener muy en cuenta: las reformas constitucional y legal en materia de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria (15), que influyeron directamente en la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (16) (en adelante, LRSAL), una ley que, en opinión de un amplio sector de la doctrina con el que coincido, resulta claramente restrictiva para la autonomía local en general. Y esta ley hizo sonar muchas alarmas, también en Euskadi. Pero lo que son las contradicciones y las cosas de la vida y, como también es de justicia decirlo, a pesar de lo restrictiva que era la ley para la autonomía local en general, gracias a las negociaciones políticas que se desarrollaron durante la tramitación parlamentaria de la misma en las Cortes Generales, se introdujeron en ella unas cláusulas especiales para los territorios forales que podían dar y, de hecho, están dando «mucho juego». Tal y como han escrito BAZAKO y

(15) Me refiero, obviamente a la reforma del artículo 135 de la Constitución, que tuvo lugar el 27 de septiembre de 2011, a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

(16) Publicada en el *BOE* n.º 312, de 30 de diciembre de 2013.

ETXANOBE (17), «... la aprobación de dicha Ley permite que el legislador vasco, por primera vez, y en razón de las excepciones forales y autonómicas (18) que se prevén en dicha ley, pueda articular un sistema propio de régimen local y absolutamente diferenciado del que se pueda articular en el resto del Estado salvo en la Comunidad Foral de Navarra. En definitiva un sistema de régimen local que descansa sobre dos columnas: un sistema de competencias y otro de financiación cualitativamente diferente del vigente en el régimen común».

Había que aprovechar la ocasión y bien que se aprovechó y, como ha escrito BAZAKO, hacer de la necesidad virtud (19). Dada la inquietud suscitada en los primeros tiempos de vigencia de la LRSAL, el Gobierno Vasco intentó disipar de inmediato algunas dudas acerca de su aplicación en nuestro sistema de ordenación de las competencias municipales y en cómo afectaba al régimen foral vasco, a través de la conocida y pionera Circular de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos de 11 de marzo de 2014 (20), y comenzó un complejo proceso de negociación de un nuevo Anteproyecto de Ley Municipal que finalmente, daría lugar a la LILE. Lo dice también muy claramente la Exposición de Motivos de la ley (21):

«También parecía claro que su contenido tenía que establecer un mínimo común denominador que concitase un acuerdo lo más amplio posible de la representación de las distintas sensibilidades políticas y de los tres niveles institucionales de Euskadi, pues todos los agentes políticos e institucionales eran conscientes de que una ley de estas características debía contar con un amplio respaldo si quería no solo salir adelante, sino también perdurar en el tiempo. De hecho, la gran dificultad del proceso para aprobar la ley se ha reflejado claramente en dos aspectos: en primer lugar, en lo referente a su contenido, que apuesta por un delicado equilibrio entre

(17) BAZAKO ATUTXA, P. / ETXANOBE LANDAJUELA, E., «Ley Municipal de Euskadi. ¿Esta vez sí?», *op. cit.*, págs. 69-70.

(18) Básicamente, las cláusulas de especialidad contenidas en su artículo 1.34, que modifica la Disposición Adicional Segunda de la LBRL; en su artículo 2.4., que modifica el texto de la Disposición Adicional 8.ª del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) y la nueva Disposición Adicional Primera de la LRSAL, que en palabras de estos autores «... lo que establece es la aplicación del contenido de la LRSAL en la Comunidad Autónoma sin perjuicio de lo previsto en el propio Estatuto de Autonomía, siendo ello manifestación de la foralidad reconocida en la Disposición Adicional 1.ª de la Constitución».

(19) BAZAKO ATUTXA, P., «Necesitamos una Ley Municipal Vasca y cuanto antes», *op. cit.*, pág. 98.

(20) Publicada en el BOPV n.º 56, de 21 de marzo de 2014.

(21) Exposición de Motivos de la Ley, I, in fine.

distintas opciones normativas, para intentar reflejar las aportaciones de todas las partes, en beneficio del acuerdo; y, en segundo lugar, en el complejo procedimiento seguido para la redacción definitiva de su contenido».

Al procedimiento seguido para la definición del contenido de la LILE, se refiere expresamente el apartado III de su Exposición de Motivos, al que me remito (22), en el que se nos informa de cómo el proceso fue, ¡cómo no!, difícil y complejo. Si se me permite la expresión, aquello fue una especie de «carrera de vallas» que había que ir saltando para llegar a la meta, «desactivando» al mismo tiempo todo tipo de «minas» que surgían por doquier, que podían «explotar» en cualquier momento y, por ende, dar al traste con la Ley como, desgraciadamente, había sucedido en intentos anteriores de aprobar una Ley municipal para Euskadi. Afortunadamente, nada de eso sucedió, gracias a la buena voluntad de las partes y a la habilidad de los negociadores, y la empresa llegó finalmente a buen puerto.

Para llevar adelante el proceso, se «resucitó», el Consejo Municipal de Euskadi, que llevaba años en hibernación, se creó un grupo de trabajo donde estaban presentes representantes de distintos niveles institucionales y sensibilidades políticas bien distintas. Se negoció con los representantes del mundo local, la Asociación de Municipios Vascos (EUEL) y

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

La complejidad institucional, territorial e ideológica de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que había supuesto un debilitamiento obvio de las potencialidades de desarrollo institucional del municipalismo vasco y que había provocado un cierre en falso de la articulación de un sistema razonable de relaciones entre los poderes públicos de carácter territorial, hacía conveniente tener muy presente que una norma de estas características debe ser aceptada por municipios, territorios históricos e instituciones comunes, que, a su vez, pueden estar gobernados por distintas fuerzas políticas pero que, para que el sistema funcione, deben asumir unas mismas reglas de juego, independientemente de quién gobierne en cada una de estas instituciones en cada momento.

Por ello, y tras la convocatoria de un órgano de encuentro institucional como el Consejo Municipal de Euskadi, las personas que intervinieron en la redacción del anteproyecto de ley fueron presentando, paulatinamente, los diversos títulos del texto para ser discutidos en el seno de un grupo de trabajo, un órgano técnico en el que estaban representados los tres niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones forales y los ayuntamientos, a través de la Asociación de Municipios Vascos-Eudel) y, por tanto, las sensibilidades políticas mayoritarias del ámbito territorial de la ley. El objetivo no era otro que intentar consensuar un borrador de anteproyecto que pudiese servir de base y facilitar la negociación de las distintas fuerzas políticas representadas en el Parlamento Vasco, pues es el Parlamento Vasco quien tiene la última palabra sobre la ley, pero con la ventaja añadida de que esa negociación, en la sede de la soberanía popular, partiría de un texto base en cuya redacción habían participado representantes de las diversas instituciones afectadas, que representaban, al mismo tiempo, a las principales sensibilidades ideológicas existentes».

también con representantes políticos y municipales que, representaban a otras fuerzas políticas que hoy afortunadamente sí, pero que en aquel momento todavía no estaban plenamente integradas en EUEDEL. Se negoció con las tres Diputaciones Forales (téngase en cuenta que en aquella coyuntura histórica en cada una de las Diputaciones Forales gobernaba un partido político distinto) y aunque la sintonía con algunas fuerzas políticas e instituciones era mayor que con otras, el hecho es que hubo una apuesta generosa de casi todos por dar una oportunidad a la tramitación parlamentaria de la ley: de hecho, ninguna de las tres Diputaciones Forales recurrió a la Comisión Arbitral el Proyecto de Ley Municipal que aprobó el Gobierno Vasco.

Durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley no fue posible un acuerdo unánime de las entonces cuatro sensibilidades políticas principales del País representadas en el Parlamento Vasco (eso hubiera sido casi milagroso y, ciertamente, la política es el arte de lo posible, mientras que los milagros pertenecen a otra esfera sustancialmente distinta), pero sí fue posible que las dos fuerzas políticas mayoritarias en aquel Parlamento llegasen a un acuerdo sobre el texto de una ley (y fue la primera vez en la historia política vasca que tal cosa ocurría), lo que también debe ser destacado, porque ese acuerdo no fue nada fácil. Y así fue como con, una holgada mayoría, se sacó adelante la LILE en el Parlamento Vasco.

Finalmente, había una última valla que salvar: era previsible que desde el Gobierno Central se pusieran «pegas» a la Ley y hubo que negociar otra vez, ahora con el Gobierno Central para evitar que éste interpusiese recurso de inconstitucionalidad contra la LILE ante el Tribunal Constitucional. Esto era, utilizando una expresión circense pero muy gráfica y adecuada para este caso, «el más difícil todavía»: efectivamente, siguiendo el cauce previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se iniciaron negociaciones entre el Gobierno Vasco y el Gobierno Central a través de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado y Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, gracias a un inteligente y paciente proceso negociador, a la buena voluntad de ambas partes, y todo hay que decirlo, también a la coyuntura política que propiciaba en ese momento lo que algunos han denominado el comienzo de un tímido proceso de «deshielo» de relaciones políticas entre los partidos que conformaban ambos Gobiernos, se llegó a un acuerdo entre ambas partes(23). Como consecuencia de todo ello, no

(23) El Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma Vasca del País Vasco en relación con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, aparece publicado simultáneamente en el *BOPV* y en el *BOE*. Ver *BOPV* n.º 34, de 17 de febrero de 2017, y *BOE* n.º 41, de 17 de febrero de 2017.

hubo recurso de inconstitucionalidad contra la LILE y ésta ha podido comenzar su andadura sin obstáculos a la vista, por lo menos de momento.

Comprenderá ahora el lector que todo el proceso de aprobación y puesta en marcha de la LILE podría ser calificado como una «labor de orfebrería jurídico-política» y también el sentido del refrán cuyas primeras palabras encabezan el título de este artículo. Como ya he dicho antes, creo que, visto lo visto, y después de lo que ha costado sacarla adelante, al menos merece que se le dé una oportunidad, porque es una de esas leyes que resultan esenciales para la conformación del País. A ello me referiré en el siguiente epígrafe de este artículo.

II. La naturaleza de la Ley

Como es obvio y todo el mundo entiende, la LILE no es una ley cualquiera. Es una ley con un hondo calado político y jurídico. Como se dice en el apartado primero de su Exposición de Motivos, la estructura jurídico-institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi se apoya en la vertebración de los tres niveles institucionales (Instituciones Comunes, Territorios Históricos e Instituciones Locales) que la componen y en ella interactúan normas jurídicas de distinto rango, procedencia, contenido y alcance. La LILE se ocupa precisamente de este tercer nivel, que estaba sin regular hasta ahora y permite cerrar por fin el modelo institucional vasco, hasta ahora incompleto, pues es la encargada de completar el proceso de articulación de los tres niveles institucionales. Y en este sentido, comparto plenamente la opinión de BAZAKO y ETXANOBE (24), cuando escriben que «... la Ley Municipal de Euskadi se configura, por tanto, como una pieza esencial que, en nuestra opinión, debe formar parte integrante del ‘núcleo duro’ del sistema institucional vasco y, en consecuencia, ha de ser considerada como una ley que, tras el Estatuto de Gernika y junto con la denominada ‘Ley de Territorios Históricos’, cierra el círculo de institucionalización interna de Euskadi».

En opinión de BAZAKO (25), la LILE se configura como Ley integral y esta característica «...está expresada en la exposición de motivos y la destaca también la COJUAE en su Dictamen 160/2014 (26), contrapo-

(24) BAZAKO ATUTXA, P. / ETXANOBE LANDAJUELA, E., «Ley Municipal de Euskadi. ¿Esta vez sí?», *op. cit.*, pág. 74.

(25) BAZAKO ATUTXA, P., «Necesitamos una Ley Municipal Vasca y cuanto antes», *op. cit.*, pág. 82.

(26) A este mismo asunto se refiere la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante, COJUAE) su Dictamen 160/2014, de 22 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, que daría lugar a la actual LILE, párrafos 33 y 559. Puede consultarse en http://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto_ley/xleg_pyley_01/eu_pyley_01/adjuntos/Dictamen%20Cojua.pdf (última consulta, 9 de febrero de 2017).

niendo esta condición integral respecto de otras leyes autonómicas o incluso de la legislación básica estatal». Y continúa diciendo que «...así, Euskadi tendrá ocasión de gozar de un régimen local propio, diferenciado del régimen común, en virtud de la actualización de los derechos históricos, entre los que el régimen foral del municipio vasco destaca especialmente».

Estoy plenamente de acuerdo con él, porque como dice la Exposición de Motivos de la Ley (27):

«En este sentido, debe resaltarse cómo la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, a diferencia de otras leyes autonómicas o, incluso, de la legislación básica del Estado en materia local, es una ley integral del espacio institucional municipal —sin perjuicio de las importantes atribuciones en ese ámbito de los órganos forales de los territorios históricos—, puesto que, junto con la regulación de las competencias propias y el resto de elementos característicos de una ley de esa impronta, se adoptan en ella una serie de decisiones normativas de primer orden en materia de financiación. Dicho de otro modo, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi no disocia sino que integra dos aspectos sustantivos de la autonomía municipal, como son las competencias y la financiación de los ayuntamientos, algo que en el marco comparado del Estado español no se ha hecho en ningún momento. Y una ley de instituciones locales que se precie debe aunar ambos puntos de vista, a riesgo, si no, de transformarse rápidamente en papel mojado o de no dar respuesta real a las necesidades de los municipios vascos (...)

La Ley de Instituciones Locales de Euskadi se configura, por tanto, como una pieza esencial que forma parte integrante del núcleo duro del sistema institucional vasco, y, en consecuencia, dado su importante papel en ese ámbito, ha de ser considerada como una ley que, junto con la denominada «Ley de Territorios Históricos», cierra —siquiera sea en estos momentos— el proceso de institucionalización interna de Euskadi».

Detengámonos un momento para recapitular, siquiera brevemente: la LILE se configura como una Ley integral, perteneciente al núcleo duro del sistema institucional vasco, del que constituye la «pieza de cierre» que le faltaba. Una Ley que crea un régimen local propio y diferenciado del resto de las Comunidades del Estado (al igual que ocurre con el caso de Nava-

(27) Exposición de motivos de la LILE, apartado V.

rra), con una financiación distinta y con unas competencias distintas (28), porque el municipio foral vasco va a tener ahora aseguradas, si se me permite la expresión, «mejores» competencias y mejor financiación que el municipio de régimen común. Y aún más: con esta Ley, se dignifica la posición institucional del municipio foral vasco y del resto de las entidades locales vascas y, como dice su artículo 1.º, se pretende especialmente salvaguardar y garantizar el pleno ejercicio de su autonomía local, dotándole de un conjunto de competencias que le aseguren el ejercicio de un poder político propio y hagan viable una prestación de servicios de calidad a la ciudadanía, mediante un gobierno local abierto, transparente y participativo; se determina la posición del municipio vasco en el sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, estableciéndose expresamente el derecho a que se respete de verdad a los Entes locales, con el derecho a la participación de los mismos en los procesos de elaboración de normas de los distintos niveles de gobierno que incidan directamente sobre sus competencias propias, y en los programas, proyectos, planes o políticas públicas que sean puestos en marcha por las instituciones vascas competentes y que afecten o puedan hacerlo a la autonomía local. Por eso, el artículo 5 LILE no está de adorno en el texto, y es todo un canto a una autonomía local «de verdad, no de boquilla».

Y además, creo que la LILE es también una Ley actualizadora un derecho histórico vasco, el relativo al régimen municipal foral, en la línea de lo que establece el párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución. El propio apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley hace una detallada exposición de las fuentes de las que ésta bebe y en las que se apoya. Y, por resumirlo brevemente, explica cómo el sistema municipal foral vasco, consustancial al régimen foral, quedó abruptamente arrumbado por el Real Decreto de 29 de octubre de 1841 y que tras la completa abolición foral en 1876, el municipio vasco intentó ir diferenciándose poco a poco del municipio de régimen común al amparo de las facultades económico-administrativas derivadas del régimen de Concierto Económico, lo que se ha venido en llamar, en una lúcida expresión de Gregorio MONREAL (29), «el municipio concertado». Estas singularida-

(28) BAZAKO ATUTXA, P., «Necesitamos una Ley Municipal Vasca y cuanto antes», *op. cit.*, pág. 101. Ver también el Dictamen de la COJUA 160/2014, de 22 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, apartados 288 y ss. A este respecto, han de tenerse en cuenta las Sentencias que el Tribunal Constitucional ha ido dictando al resolver los recursos de inconstitucionalidad presentados por varias Comunidades Autónomas contra la LRSAL. En concreto, las SSTC 41/2016, de 3 de marzo (Asamblea de Extremadura), 111/2016, de 9 de junio (Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía), 168/2016, de 6 de octubre (Gobierno del Principado de Asturias) y 180/2016, de 20 de octubre (Parlamento de Navarra).

(29) Puede consultarse a este respecto el texto de MONREAL ZIA, G., «Del municipio foral al municipio concertista», en AA.VV., *Cuestiones particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.

des municipales vascas fueron respetadas también por la II República española en su Ley Municipal de 1935 y, de hecho, el Estatuto Vasco de 1936 en su artículo 2.a.3.º, en consonancia con la Constitución de 1931, recogía expresamente la competencia de las instituciones vascas en materia de régimen local, reconociéndoles la legislación exclusiva y la ejecución directa, sin que la autonomía de los municipios vascos pudiese tener límites inferiores a los señalados en las Leyes Generales del Estado.

Y tras la restauración democrática, la LILE, como señalan el apartado segundo de su Exposición de Motivos y su art. 3.1., hace referencia a los fundamentos jurídicos en los que se apoya: Constitución Española (arts. 149.1.18 y Disposición Adicional Primera), la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (art. 10.4), la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera(30), la normativa de Haciendas Locales (Real Decreto-Legislativo 2/2204, de 5 de marzo)(31) y naturalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en particular, las especialidades expresamente reconocidas a las instituciones vascas, tanto en su texto original como, sobre todo, tras las modificaciones introducidas en ella por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la LRSAL. De hecho, como acertadamente señaló RAZQUIN LIZARRAGA(32), las disposiciones específicas para el sistema municipal vasco incluidas en la esta última Ley, requerían la aprobación urgente de una ley municipal vasca para ser realmente efectivas.

Ítem más: la propia Exposición de Motivos se encarga de recordar que la posibilidad de avanzar en un modelo municipal propio para Euskadi está en coherencia con lo que en su día dijo el Tribunal Constitucional cuando estudió precisamente la Ley 7/1985 del Estado, en su conocida Sentencia 241/1989, de 21 de abril, destacando especialmente su fundamento jurídico n.º 26, al que se refiere expresamente: «... en ella el tribunal viene a reconocer que las especialidades del régimen local vasco entroncan directamente con el amparo y respeto de los derechos históricos vascos, protegidos por la disposición adicional primera de la Constitución, y con su actualización, y llega a decir expresamente que ‘se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado».

(30) Sobre todo su Disposición Final Tercera.

(31) En particular su Disposición Adicional Octava.

(32) RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. «La reforma local en la Comunidad Autónoma del País Vasco: le necesidad perentoria de una Ley Municipal para Euskadi», *op. cit.*, págs. 2505-2526.

En resumen, si hacemos un intento de aproximación a la naturaleza de la LILE, considero que ésta podría definirse de la siguiente manera:

- a) como una ley integral, perteneciente al núcleo duro del sistema institucional vasco, que cierra el sistema de los tres niveles institucionales existentes en Euskadi y que crea un régimen local propio, el del municipio foral vasco, con una garantía específica de su autonomía local.
- b) como una ley que desarrolla la legislación básica del Estado en materia local en general, pero que no realiza cualquier desarrollo de la misma, sino que procede a un desarrollo singular, aprovechando las cláusulas forales y las especialidades que la propia legislación básica del Estado en materia de régimen local y haciendas locales recoge expresamente para el caso vasco.
- c) como una ley actualizadora de los derechos históricos vascos, en este caso, del régimen jurídico del municipio foral vasco, en línea con lo establecido en los dos párrafos de la Disposición Adicional Primera de la Constitución y en la Disposición Adicional única del Estatuto de Autonomía de Gernika.
- d) como una ley que completa la delimitación de competencias entre instituciones vascas. Si el Estatuto y la LTH se han ocupado del reparto de competencias entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos, la LILE completa la escasa regulación del Estatuto en materia local y procede a deslindar claramente las competencias que en el ámbito local corresponden a los municipios y a los Territorios Históricos. Intentaré explicarme mejor: no hace un reparto de competencias exactamente al estilo del que se realiza en la LTH, pero su labor no le va a la zaga a la que realiza la LTH pues, si se me permite la expresión evangélica, se encarga de «dar a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César», es decir, deja claro qué corresponde a las entidades locales y qué a los Territorios Históricos. Por eso, creo que no es descabellado sostener que así como la LTH complementa al Estatuto en delimitar el campo de juego entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos, la LILE hace lo propio, «grosso modo», entre Territorios Históricos y Municipios Forales.
- e) y finalmente, no puedo dejar de apuntarlo, considero que esta LILE también sirve para dar una salida razonable a la polémica sobre un tema siempre delicado en este País: el relativo a la titularidad de las competencias en materia de Hacienda Local, tanto en relación a si la tutela financiera de las Entidades Locales corresponde o no y en qué medida a los Territorios Históricos, como a si dicha tutela financiera se extiende también, en su caso, a los Presupuestos de las

Entidades Locales. En mi opinión, la LILE respeta y respalda «serenamente» las competencias de tutela financiera de los Territorios Históricos sobre las entidades locales (por ejemplo, en sus arts. 16, 104, 116, donde deja las cosas bastante claras) y ofrece una sólida cobertura jurídica a la competencia de los Territorios Históricos en materia de endeudamiento, presupuestos y contabilidad de las Entidades Locales (art. 115).

Aunque no es éste el lugar más apropiado para profundizar en dos temas tan relevantes y delicados como los relativos a la tutela financiera y, por consiguiente, al régimen presupuestario de las Entidades Locales, que por sí solos darían, como mínimo, para un artículo cada uno de ellos, no me resisto a hacer alguna breve reflexión, al respecto. A veces nos enzarzamos en polémicas jurídicas acerca de la titularidad de la competencia en estas materias que no dejan de recordarme, si se permite la expresión, a ciertas «luchas banderizas» del pasado, esta vez en el campo jurídico-competencial y quizá ello nos impide ver qué es lo más lógico y razonable para el correcto funcionamiento del sistema, que es lo que, al fin y a la postre, la ciudadanía espera de nuestras instituciones.

En el ámbito de las competencias sobre Haciendas Locales, y más en concreto, sobre el «tótem» de la tutela financiera sobre las entidades locales, la polémica sobre si son «galgos o podencos», parece que a veces, encubre en el fondo una descarnada lucha de poder para dilucidar qué nivel institucional manda más, en vez de pensar en quién puede servir mejor a la ciudadanía en cada uno de los campos competenciales, teniendo en cuenta las circunstancias y en el contexto histórico, jurídico y político actual. En mi opinión, la óptica con la que habría que tratar este asunto en concreto, sin desmerecer en absoluto el debate jurídico sobre la titularidad (33), debería ser más bien, y como acabo de decir, la del mejor servicio a la ciudadanía, y en este caso en particular, atendiendo al mejor interés de las Entidades locales vascas. No vaya a ser que nos quedemos en lo accidental y nos olvidemos de lo sustancial, y lo sustancial es, como

(33) Por ejemplo, José María ENDEMAÑO ha dedicado una especial atención a estos temas en algunos conocidos artículos como, por ejemplo: ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «Las competencias municipales en la legislación de régimen local», *Revista Vasca de Administración Pública*, 58-I (2000), págs. 97-136; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «Los derechos históricos en el régimen de Concertos Económicos. Su proyección en el orden económico-administrativo de los Municipios», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 317 (2011), págs. 175-211; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios», *Zergak. Gaceta Tributaria del País Vasco*, 46 (2013), págs. 165-185; ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.^a, «La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, 96 (mayo-agosto 2013), págs. 111-152, en particular, págs. 140-144; ENDEMAÑO AROSTEGUI, J.M.^a, «La financiación de los municipios vascos a través de su participación en la recaudación por tributos concertados. Una cuestión competencial no resuelta», *Revista Vasca de Administración Pública*, 98 (enero-abril 2014), págs. 97-137.

dice, una vez más la Exposición de Motivos de la LILE en su apartado I, «dotar a los municipios vascos de un marco jurídico propio que les dé estabilidad y les permita ejercer su autogobierno y cumplir con su finalidad principal, que no es otra que la de atender a las demandas de la ciudadanía en su condición de administración más próxima a ella».

Y una vez más, tenemos en este campo otra prueba más de nuestra «complejidad» y de las dificultades para ponernos de acuerdo entre nosotros en según qué cosas. La polémica ha llegado hasta la Comisión Arbitral, incluso con evidentes casos de «*ouerruling*» en la doctrina de ésta al respecto: hasta su Decisión 3/2012, de 19 de abril, la Comisión Arbitral había dado por sentado que la competencia de tutela financiera sobre los Entes Locales correspondía a los Territorios Históricos (Decisiones 2/2003, de 17 de marzo (34) y 1/2008, de 20 de octubre (35)). Sin embargo, la Decisión 3/2012, de 19 de abril (36), cambió completamente de posición, mientras que la reciente Decisión 1/2016, de 1 de agosto (37), vuelve al criterio inicial contradiciendo la doctrina fijada por la Decisión 3/2012, que a su vez contradecía las anteriores, y todo ello, en medio de un «baile» de mayorías y votos particulares que cambian según la composición de la Comisión Arbitral en cada coyuntura (38).

Me parece que, en lo que se refiere a este asunto, todos deberíamos tranquilizarnos un poco. Tal y como yo lo veo, la tradición y la costumbre (y con toda humildad, me parece a mí que también la lógica de las cosas y el buen hacer de los Territorios Históricos en la materia) parecen indicar que lo más prudente es que sean los Territorios Históricos quienes ejerzan la tutela financiera sobre las Entidades Locales, dado que también son ellos los que en nuestro sistema de organización son los llamados a ayudarlas financieramente, pero eso sí, siempre que las cosas se hagan en un justo término. Tutelar quiere decir velar, supervisar y ayudar, pero en ningún caso poner a los municipios en una posición de subordinación absoluta ante los Territorios Históricos, porque eso afectaría también a la autonomía local, que ha de ser salvaguardada en todo caso. Por eso, me parece muy llamativo que sea la propia LILE, no lo olvidemos, una Ley del Parlamento Vasco, la que haya hecho un reconocimiento sereno de las

(34) Publicada en el *BOPV* n.º 204, de 20 de octubre de 2003. Corrección de errores, en el n.º 21, de 2 de febrero de 2004.

(35) Publicada en el *BOPV* n.º 236, de 10 de diciembre de 2008.

(36) Publicada en el *BOPV* n.º 115, de 13 de junio de 2012.

(37) Publicada en el *BOPV* n.º 206, de 31 de octubre de 2016.

(38) Véase, por ejemplo, el «tenso» debate entre la mayoría y la minoría sobre este punto en el seno de la Comisión Arbitral en la Decisión 3/2012, y cómo cambian las tornas en el no menos tenso debate entre seis de los miembros de la Comisión Arbitral y el voto discrepante del Presidente de la misma en la reciente Decisión 1/2016.

competencias de los Territorios Históricos en materia de tutela financiera, pero asegurando siempre la autonomía local y rebajando el tono del debate, para orientarlo más bien por derroteros menos ideológicos y más pragmáticos.

Por último, también quisiera referirme muy brevemente a otro polémico asunto directamente relacionado con éste, el relativo a si la tutela financiera de los Territorios Históricos se extiende también al ámbito presupuestario de las Entidades Locales. Aquí la polémica viene también de lejos, pero si no se reconducía de forma razonable, podía llegar a provocar un serio conflicto entre las doctrinas sostenidas por la Comisión Arbitral y la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo y, ciertamente, no es nada conveniente para el País un choque frontal de legitimidades en la dialéctica Comisión Arbitral/Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Mientras la Decisión 2/2003 de la Comisión Arbitral entendió que la tutela financiera incluye también el ámbito presupuestario, el Tribunal Supremo anuló en 1999 y 2002 (39) las Normas Forales Presupuestarias de las Entidades Locales de los tres Territorios Históricos, al entender que las facultades de tutela financiera del artículo 45 de la Ley de Concierto Económico de 1981 no les atribuían dicha competencia. Por su parte, la Comisión Arbitral en su Decisión 3/2013, niega a los TTHH competencia en materia presupuestaria de las Entidades Locales, acogándose, precisamente, a la doctrina del Tribunal Supremo que se acaba de mencionar. Pero la Decisión 1/2016 de la Comisión Arbitral vuelve a apoyarse en el Concierto (aunque no sólo en él, puesto que también cita la LILE), para dar cobertura jurídica a la competencia de los Territorios Históricos en materia de presupuestos de las Entidades locales.

Vista la Decisión 2/2003 de la Comisión arbitral y tras la modificación de la Ley del Concierto en 2012, parecía abierto un camino para justificar la competencia de los Territorios Históricos en materia de presupuestos de las entidades locales, y a ello se aplicaron los Territorios Históricos aprobando Normas Forales sobre la materia. Pero el Tribunal Supremo ha vuelto a cerrar el paso a esta línea argumental: cuando el Territorio Histórico de Álava aprobó la Norma Foral 5/2012, de 16 de abril, de modificación de la Norma Foral 3/2004, Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Álava, dicha Norma Foral fue inmediatamente recurrida por la Abogacía del Estado, pero esta vez, y en primera instancia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

(39) Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 6636/1999, de 25 de octubre; 2470/2002, de 8 de abril y 2992/2002, de 26 de abril de 2002, en relación con la Norma Foral guipuzcoana 4/1991, de 26 de febrero, la Norma Foral alavesa 9/1991, de 25 de marzo y la Norma Foral vizcaína 2/1991, de 26 de marzo.

(Sección Primera), en su Sentencia de 26 de junio de 2013, rechazó el recurso e intentó justificar la competencia de los Territorios Históricos en materia de presupuesto de las Entidades Locales, teniendo en cuenta la modificación del Concierto Económico en 2012, posterior a las Sentencias del Tribunal Supremo de 2002. Sin embargo, el Tribunal Supremo no aceptó este criterio del Tribunal Vasco y revocó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su Sentencia 3413/2015, de 9 de julio de 2015, en la que vuelve a decir que ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía, ni la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, ni tampoco la Ley de Concierto Económico, atribuyen a las instituciones forales la competencia normativa sobre presupuestos locales(40).

Detengámonos un momento a analizar la situación: tres decisiones contradictorias de la Comisión Arbitral entre sí (es decir, otro caso de «*overruling*») y contradicciones palmarias entre las decisiones adoptadas por la Comisión Arbitral y el Tribunal Supremo. ¡Menudo panorama! En todo caso, lo que parece claro y de sentido común es que habría que reconducir el asunto y evitar un posible enfrentamiento que no conduce a nada: si bien las decisiones de la Comisión Arbitral no son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa y Comisión Arbitral y Tribunales ordinarios utilizan parámetros hermenéuticos distintos y deberían ocuparse —en teoría— de asuntos diferentes, si se produjese un enfrentamiento, éste no traería nada bueno, y una elemental prudencia exigiría evitarlo a toda costa(41).

Siempre he pensado que es razonable que los Territorios Históricos ostenten competencias en materia presupuestaria y contable de las Entidades locales, como es tradición, y máxime en tiempos en los que lo que se pretende es garantizar la estabilidad presupuestaria de los municipios,

(40) Y lo mismo ocurre con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 3592/2015, de 14 de julio que anuló la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera), del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 16 de enero de 2014, en relación con la Norma Foral 11/2012, de 18 de junio, de modificación de la Norma Foral 19/1997, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava.

(41) A este respecto, convendría no olvidar lo que dice a este respecto el Preámbulo de la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral:

«El ámbito objetivo del conflicto de competencia y la función de su resolución que atribuye el Estatuto de Autonomía a la Comisión Arbitral son diferentes a los atribuidos a la jurisdicción contencioso-administrativa. Corresponde a ésta, según su ley reguladora, el control de legalidad ordinario de las disposiciones y actos de la Administración, como así se establece, también, en el artículo 38.3 del Estatuto de Autonomía. La Comisión Arbitral resulta, por su parte, competente para dirimir las discrepancias que surjan entre determinadas instituciones, en relación a la distribución de competencias.

La Comisión Arbitral y la jurisdicción contencioso-administrativa tienen así ámbitos materiales y funcionales diferenciados que no deben confundirse, excluirse ni imponerse entre sí, y, a tal fin, además del recurso posible a los sistemas de resolución de conflictos previstos en el ordenamiento jurídico, la ley incorpora previsiones de relación y, cuando sea necesario, de inadmisión o suspensión de procedimientos. En el marco del artículo 10.6 del Estatuto de Autonomía, la ley regula estos principios respecto a la Comisión Arbitral, remitiéndose a la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa para el caso de los tribunales de este orden».

pero en este caso se había creado una situación de incertidumbre acerca de la cobertura jurídica de la competencia de los Territorios Históricos en materia de presupuestos municipales, y la incertidumbre nunca es buena para los operadores jurídicos que lo que necesitan es, precisamente, lo contrario, esto es, seguridad jurídica.

La solución ideal a futuro sería, en mi opinión, modificar el Concierto Económico y confirmar en su propio texto que el Concierto regula no solamente aspectos tributarios sino que también se extiende a temas financieros (entre los que se encuentra la tutela financiera de los municipios vascos), como la propia lógica del sistema vasco parece exigir, y es que cada vez es más difícil separar aspectos tributarios y financieros(42). De hecho, considero que en el actual Concierto ya existen contenidos de claro carácter financiero y no sólo tributario. Pero volviendo al caso que nos ocupa, en una próxima modificación del Concierto, habría que pactar con el Estado el reconocimiento expreso en el propio Concierto a los Territorios Históricos de competencias en materia de tutela financiera de las Entidades Locales, incluyendo la presupuestaria. Pero mientras tanto, nos movíamos hasta ahora en la incertidumbre, máxime cuando la reciente jurisprudencia constitucional sobre el Concierto Económico Vasco y el Convenio Económico navarro resulta cada vez más preocupante por su interpretación un tanto «reduccionista» de los mismos, y cuando en lo que se refiere al caso vasco, en la Sentencia 118/2016, de 23 de junio, aludiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1984(43), se deja caer sobre el Concierto Económico que «...se trata de un régimen especial aplicable exclusivamente a la materia tributaria, que no se extiende a aspectos financieros no tributarios» (44).

(42) Como se dice expresamente en un artículo del que soy coautor y que se publicó con motivo de las nuevas exigencias de equilibrio y control presupuestario tras la reforma constitucional del art. 135 y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su aplicación en el caso vasco: «... Es cierto que hasta ahora, y si se nos permite la expresión, la “parte tributaria” del Concierto es claramente predominante sobre la “parte financiera” del mismo (centrada sobre todo en el Cupo), hasta el punto que es habitual que haya quien niegue que el Concierto tenga carácter financiero y sólo admita su carácter tributario, a pesar de la dicción literal de la Ley del Concierto cuyo capítulo II lleva por título “De las relaciones financieras” y de su artículo 48, que regula los principios generales de las relaciones financieras entre el Estado y el País Vasco. Pues bien, esta es una buena oportunidad para reforzar la parte financiera del Concierto Económico Vasco, modificando su Ley reguladora, para adaptarlo al nuevo escenario europeo, constitucional y legal de estabilidad presupuestaria. En realidad, se trataría de una nueva actualización de un derecho histórico, como es el Concierto Económico, prevista en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a través de la reforma de la Ley del Concierto». (PÉREZ DE LAS HERAS, B. y LARRAZABAL BASAÑEZ, S., «Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico», *Revista Vasca de Administración Pública*, 94 (septiembre-diciembre 2012), págs. 133-176, específicamente, pág. 170.

(43) STC 11/1984, de 2 de febrero, fundamento jurídico 3.º.

(44) STC 118/2016, de 23 de junio, fundamento jurídico 2 a).

Demasiada incertidumbre para las Normas Forales reguladoras del régimen presupuestario de las entidades locales vascas. Y como dice el refrán, «como lo mejor es enemigo de lo bueno», y lo mejor (la reforma del Concierto para potenciar su contenido financiero y no solo tributario, incluyendo expresamente esta competencia a favor de los Territorios Históricos puede que llegue, pero en todo caso tardará un tiempo y estará en función de algunos condicionantes extrajurídicos que siempre influyen en su reforma), lo inmediato, por si acaso, y para acabar con la incertidumbre, era dotar de cobertura jurídica a los Territorios Históricos, dándoles competencias normativas para regular las materias relativas al endeudamiento, presupuestos y contabilidad de las Entidades Locales. Y eso es, exactamente, lo que ha hecho de forma tan discreta como clara el artículo 115 de la LILE (45).

III. Inserción de la Ley en el sistema de fuentes del Derecho vasco

Una vez comprobada la relevancia de la LILE en el sistema institucional vasco, asunto al que me referido anteriormente, me corresponde ahora reflexionar sobre el lugar que, a mi juicio, le corresponde a esta ley en el *peculiar* sistema de fuentes del Derecho vasco. Un sistema de fuentes que, no solamente es *peculiar* sino que además, ¡faltaría más!, también es muy «complejo». Y cuando toca exponer nuestro sistema de fuentes, resulta obligado referirse al magnífico artículo que sobre este tema publicó hace ya veinte años Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (46) quien, por cierto, y dicho sea de paso, es otra de las personas a la que la LILE le debe mucho.

(45) Cauce jurídico que también admite ENDEMAÑO, cuando ha escrito: «... En consecuencia, la mera actualización de los referidos derechos históricos de los territorios forales, sin nuevas atribuciones competenciales expresas, por Ley, no puede comprender competencias normativas en materia de régimen presupuestario de las entidades locales. Ahora bien, el legislador autonómico puede atribuir esas competencias a los territorios históricos, al amparo del art. 37.3 f) y 4 del Estatuto de Autonomía.» (ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M., «La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco», op. cit., págs. 148-149, y especialmente, la nota 131 «in fine» de la pág. 149).

(46) Me refiero a su artículo titulado: «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco como ordenamiento asimétrico», *Revista Vasca de Administración Pública*, 47-II (1997), págs. 127-171. El artículo no solamente es técnicamente impecable, sino que me atrevería a decir también que, con el tiempo se ha confirmado su carácter «visionario» y creo no exagerar en el adjetivo utilizado, porque en ese artículo el profesor JIMÉNEZ ASENSIO no sólo diseccionó con gran acierto nuestro complejo sistema de fuentes, sino que puso el dedo en la llaga sobre algunos de los problemas que planteaba y apuntó además algunas soluciones «de lege ferenda». Por ejemplo: la falta de definición estatutaria del sistema de fuentes, la necesidad de proteger a la LTH de reformas tácitas por cualquier ley ordinaria posterior, el controvertido asunto del rango de las Normas Forales, la necesidad de atribuir al Tribunal Constitucional y no a los Tribunales ordinarios la competencia para controlar determinadas Normas Forales, la consideración de la Ley de Concierto Económico como parte del «bloque de constitucionalidad», la argumentación del porqué la Ley del Concierto dispone de una función estatutaria o de complemento estatutario, etc. Han pasado veinte años desde que se publicó aquel artículo y aún conserva su vigencia.

El profesor JIMÉNEZ ASENSIO (47) ha explicado la singularidad del sistema de fuentes del derecho en la Comunidad Autónoma Vasca, que «... se manifiesta en las complejas relaciones entre sistemas y subsistemas normativos que se despliegan en la Comunidad Autónoma, así como en la pluralidad de categorías normativas específicas que existen en su seno». Un sistema de fuentes del derecho al que el autor describe como un «rompecabezas» y cuya asimetría encuentra su fundamento constitucional en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y que, utilizando una expresión del profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ, es fruto de un proceso «abierto» (48) de actualización de los derechos históricos amparados por ella. Una actualización que ha tenido lugar principalmente no sólo en el Estatuto de Autonomía de Gernika y en la Ley de Concierto Económico, sino también a través de otros tipos de Leyes (por ejemplo, la Ley de Bases de Régimen Local).

JIMÉNEZ ASENSIO coincide también con el profesor Ignacio LOJENDIO (49), cuando éste afirmaba que «la actualización de los derechos históricos, del régimen foral, se lleva a cabo mediante un proceso normativo complejo en el que intervienen el Estatuto vasco, como norma institucional básica de la Comunidad, el Parlamento, mediante Leyes específicas, y los Territorios Históricos a través de sus Normas Forales». Pues bien, como ya he dicho antes, en mi opinión, la LILE es una de esas las leyes específicas del Parlamento Vasco que actualiza un derecho histórico, el relativo al régimen jurídico del municipio foral, y lo hace, naturalmente, en el marco de la Constitución, del Estatuto de Gernika y de la legislación básica del Estado en materia de régimen local que, como hemos visto, prevé específicamente cláusulas forales que necesitaban un desarrollo específico por parte del Parlamento Vasco.

Y es que, continúa diciendo JIMÉNEZ ASENSIO (50), el Estatuto de Gernika es una norma incompleta en lo que respecta a la institucionalización efectiva de la Comunidad Autónoma y esa naturaleza incompleta se pone de relieve, por ejemplo, en la indeterminación del ámbito competencial de los Territorios Históricos (salvo en el núcleo duro de lo establecido en su art. 37.3) y en la carencia de un sistema mínimamente estructurado de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma, aunque sí determina los elementos estructurales básicos a partir de los cuales

(47) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Ibidem*, págs. 129-133.

(48) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los derechos históricos de los Territorios Forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración Foral vasca*, Ed. Civitas / Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 113.

(49) LOJENDIO IRURE, I. M., *La Disposición Adicional primera de la Constitución española*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988, pág. 59.

(50) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Ibidem*, págs. 134-135.

puede comprenderse la complejidad del sistema. De hecho, el autor llega a afirmar que el sistema de fuentes del Derecho del País Vasco se caracteriza por ser un sistema construido principalmente al margen del Estatuto de Autonomía. Y expone cómo al tener el Estatuto la condición de norma de cabecera del ordenamiento autonómico vasco, lo normal es que hubiera cumplido la función de especificar cuáles son los principios de articulación de los diferentes subsistemas normativos que se encuadran en él, así como que hubiera determinado qué fuentes del derecho existen en los distintos ordenamientos de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el autor dice, con razón, que el Estatuto defraudó todas estas expectativas de concreción y racionalización del sistema de fuentes del Derecho del País Vasco, pues apenas recoge referencia alguna a esta materia (51).

Por eso el Estatuto necesita ser completado por otras normas que colmen sus lagunas en este campo. Y entre ellas cita las siguientes: la Ley del Concierto, las Leyes quinquenales del Cupo, las leyes de coordinación, armonización y colaboración fiscal que apruebe el Parlamento Vasco, por supuesto la LTH, y lo que acertadamente y siguiendo la terminología utilizada por el artículo 55.3 de la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral (52), ésta denomina «demás Leyes autonómicas delimitadoras de competencias».

Y aunque entonces no podía incluirla porque no existía, estoy seguro de que hoy también habría incluido en esa lista a la LILE, que tiene, entre otras, una clara vocación de delimitar competencias, por ejemplo, entre los Territorios Históricos y las Entidades Locales. En efecto, la LILE completa al Estatuto de Gernika en la configuración del tercer nivel institucional que quedaba sin regular, es decir, el municipal, dada la parquedad de las referencias estatutarias a los municipios y entidades locales vascos. El sistema de los tres niveles (Instituciones Comunes, Territorios Históricos y Entidades Locales) que el Estatuto había dejado más o menos apuntado pero en ningún caso cerrado, se ha ido cerrando, primero con la LTH y ahora con la LILE. Me remito de nuevo a la Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, que lo dice muy claramente, al referirse a ésta como «...una de las columnas de la estructura jurídico-institucional del autogobierno vasco, una estructura que puede calificarse como tripartita, pues se asienta en tres niveles diferentes: las instituciones comunes, los territorios históricos y los municipios y demás entidades locales, cada uno de ellos con sus propias competencias (...) Pero sin Ley de Instituciones Locales de Euskadi, el edificio institucional vasco, es-

(51) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Ibidem*, pág. 145.

(52) Publicada en el BOPV n.º 142, de 27 de julio de 1994.

taba incompleto, y por eso resultaba imprescindible la aprobación de esta ley, a fin de poder culminar el proceso de articulación entre los tres niveles institucionales de gobierno de Euskadi.» (53)

Abundando en la teoría de las fuentes, JIMÉNEZ ASENSIO avanza una nueva categoría de leyes que completan el Estatuto de Gernika y que él define como «leyes de función estatutaria»: una de ellas, sería la LTH. Y así, describe cómo en el Estatuto de Gernika se recogían determinadas previsiones relativas a la aprobación de leyes autonómicas que debían servir de punto de engarce entre el ordenamiento de las instituciones comunes y los ordenamientos forales y se refiere a dos habilitaciones al respecto: una genérica, recogida en su artículo 37.4 y otra específica, en su artículo 42 a), habilitaciones que dieron lugar a la LTH. Y describe a la LTH no sólo como una de las normas de relación entre el ordenamiento de las Instituciones comunes y los ordenamientos forales, sino como la norma clave de relación entre ambos sistemas normativos, en cuanto es la que concreta los espacios materiales de intervención de cada instancia territorial. Y añade: «su importancia es, pues, obvia. La citada ley cumple, por tanto, una función estatutaria, puesto que es la norma que complementa al Estatuto en todo lo concerniente a la distribución interna del poder, y asimismo, determina el régimen económico financiero interno y las complejas relaciones que se entablan entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas de los Territorios Históricos» (54).

Por ello llega a afirmar que La LTH es una de esas leyes delimitadoras de competencias a las que se refiere el art. 55.3 de la Ley de la Comisión arbitral y por tanto, debería ser considerada como una *ley de función estatutaria*, de carácter esencial, en cuanto pieza maestra de la arquitectura institucional autonómica, que debe ser tomada como parte integrante del «bloque de la estatutoriedad» y canon de apreciación de la competencia de cada instancia territorial en el plano interno (55).

Creo que, siguiendo estos mismos razonamientos, podríamos considerar también a la LILE como otra de estas leyes de *función estatutaria*, a un nivel muy próximo o similar al de la LTH, porque entre sus funciones está también la de delimitar competencias, no ya entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos (que es a lo que se refiere el art. 55.3 de la Ley de la Comisión Arbitral), sino entre los Territorios Históricos Vascos y las Entidades Locales vascas.

(53) Exposición de motivos de la LILE, apartado I.

(54) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Ibidem*, págs. 148-149.

(55) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Ibidem*, págs. 168-169.

Pues bien, si completamos el «puzzle» y volvemos la vista a las primeras páginas de este artículo:

- si la LILE es una *Ley integral del espacio institucional municipal* vasco, en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley, que regula todo el contenido del régimen jurídico de las entidades locales vascas, incluyendo competencias y financiación;
- si es una ley que desarrolla la legislación básica del Estado en materia de régimen local y de haciendas locales pero de un modo singular, pues lleva a cabo el desarrollo de las cláusulas forales y especialidades de dicha legislación especialmente previstas para el caso vasco;
- si actualiza un derecho histórico vasco, como es el del régimen municipal foral, en el marco de la Constitución y del Estatuto;
- si completa la delimitación de competencias entre instituciones vascas e incluso da una cobertura jurídica más firme («por si acaso») y actúa de algún modo como «red de seguridad», para las atribuciones de los Territorios Históricos en materia de haciendas locales (tutela financiera, etc.), incluido el régimen presupuestario, mientras no se modifique el Concierto Económico para que se incluya expresamente en él, lo que se ha entendido siempre que ha sido competencia foral, y quede despejada cualquier duda al respecto,

Si todo eso es cierto, me parece que se puede defender, como yo lo hago, que la LILE no es una Ley cualquiera en el panorama de las fuentes del derecho vasco, sino que, siguiendo la terminología que utiliza JIMÉNEZ ASENSIO para la LTH, es una de esas *leyes de función estatutaria*, de carácter esencial, porque también es una pieza maestra de la arquitectura institucional vasca, que debe ser tomada asimismo como parte integrante del bloque de la «estatutoriedad» y canon de apreciación de la competencia de las distintas instancias territoriales en el plano interno.

De hecho, algo de eso parece querer decir la Exposición de Motivos de la LILE en su apartado V:

«La Ley de Instituciones Locales de Euskadi se configura, por tanto, como una pieza esencial que forma parte del núcleo duro del sistema institucional vasco, y en consecuencia, dado su importante papel en ese ámbito, ha de ser considerada como una ley que, junto con la denominada «Ley de Territorios Históricos» cierra —siquiera sea en estos momentos— el proceso de institucionalización interna de Euskadi».

Pero no nos engañemos: el problema es que, por mucho que estas Leyes (la LTH y la propia LILE, etc.), puedan ser calificadas *material-*

mente como «Leyes de función estatutaria», y tengan carácter de «piezas esenciales» que forman parte del «núcleo duro» del sistema institucional vasco, y por mucho que deban ser tomadas asimismo como parte integrante del bloque de la «estatutoriedad» y canon de apreciación de la competencia de las distintas instancias territoriales en el plano interno, *formalmente* no dejan de ser Leyes ordinarias del Parlamento Vasco, que no requieren actualmente ningún tipo de mayoría especial para ser modificadas o derogadas. Es cierto que, como escribió JIMÉNEZ ASENSIO, refiriéndose a la LTH, «... el hecho de que la LTH no requiera mayorías especiales para su aprobación, reforma o abrogación, no modifica en nada el carácter esencial de esta norma, en cuanto pieza maestra de la arquitectura institucional autonómica, que debe ser tomada como parte integrante del *bloque de la estatutoriedad* y canon de apreciación de la competencia de cada instancia territorial en el plano interno» (56), pero dado que no existen en el sistema de fuentes del Derecho Vasco leyes que requieran mayorías cualificadas para su aprobación y/o modificación y que no se previó algo así en el Estatuto de Autonomía de Gernika (a diferencia de lo que ocurre con otros Estatutos de Autonomía que sí lo han hecho (57) y de lo que ocurre en las Normas Forales Institucionales de los Territorios Históricos (58)), estas leyes tan

(56) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Ibidem*, pág. 169.

(57) Por ejemplo: el Estatuto catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), en su art. 62.2, que prevé las leyes de desarrollo básico del Estatuto, cuya aprobación, modificación y derogación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra. Una previsión similar podemos encontrarla en el art. 108 del Estatuto andaluz (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía). Por su parte, el art. 20.dos de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), exige mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del Proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la LORAFNA y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara.

(58) Véase, por ejemplo, el art. 11.1 y 2 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia (Publicada en el Anexo al Boletín Oficial de Bizkaia, n.º 44, de 23 de febrero de 1987), que, por cierto, este año 2017 cumple 30 años. En ellos se establece que para la aprobación, modificación o derogación de las Normas Forales que regulen el régimen electoral, organización político-administrativa y funcionamiento de la Administración del Territorio Histórico, se exigirá la mayoría absoluta de las Juntas Generales, en una votación final sobre el conjunto del Proyecto. En el caso de Álava, el artículo 12.3 de la Norma Foral de 7 de marzo de 1983 sobre Organización Institucional del Territorio Histórico de Álava (Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, n.º 28, de 8 de marzo de 1983), establece que para modificar dicha Norma Foral y el Reglamento de Funcionamiento de las Juntas Generales de Álava se requerirá la mayoría absoluta. En Gipuzkoa, el art. 12.5 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa (Boletín Oficial de Gipuzkoa, n.º 137, de 20 de julio de 2005), establece que, para la modificación y derogación del Reglamento de las Juntas Generales de Gipuzkoa o para la aprobación de uno nuevo, se exige mayoría absoluta de las Juntas Generales en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Y su Disposición Final exige también mayoría absoluta de los miembros de derecho de las Juntas Generales para la modificación de la propia Norma Foral 6/2005.

importantes, tan esenciales, de *función estatutaria*, corren el riesgo de ser modificadas o derogadas tácitamente por otras leyes ordinarias posteriores, lo que obviamente, daría al traste con lo pretendido por el sistema.

El problema era real y grave y en el caso de la LTH se buscó una solución, que, tal y como expondré en el siguiente apartado, bien podría hacerse extensiva al caso de la LILE, mientras no se modifique el Estatuto de Gernika para proteger realmente a este tipo de leyes que ahora mismo, y desde la perspectiva formal, que suele ser la predominante en la teoría de fuentes del derecho cuando se trata de decidir qué norma es la aplicable, son leyes ordinarias (ya que no hay escisión intermedio entre el Estatuto y las leyes ordinarias del Parlamento Vasco), aunque que materialmente sean «leyes de función estatutaria». Evidentemente, la lógica de las cosas y del sistema exige proteger de un modo especial frente a reformas encubiertas y/o tácitas de las mismas, y es precisamente a ello, a lo que me referiré en el siguiente epígrafe.

IV. Protección de la Ley

Efectivamente, este tipo de leyes vascas, de *función estatutaria*, pueden ser modificadas, por supuesto que sí, como cualquier otra norma, pero sus modificaciones debieran ser expresas y directas, porque hay un riesgo claro de que sean modificadas tácitamente o «por la puerta de atrás» por leyes ordinarias posteriores, poniendo en solfa la seguridad jurídica y la estabilidad del sistema normativo vasco. En el caso de la LTH, se produce una paradoja que merece ser destacada: por un lado, hemos visto que han existido siempre grandes cautelas para su reforma expresa, dada la relevancia del texto, el delicado equilibrio de poderes interno en Euskadi y hasta el recuerdo de las discrepancias políticas sobre ella, que llevaron incluso a la escisión del partido político mayoritario. Pero por otro lado, resulta que ha sido una Ley que en ocasiones se ha modificado de forma tácita y «por la puerta de atrás», por legislación posterior del Parlamento Vasco y es esta última práctica la que debería ser evitada a toda costa.

Las modificaciones o intentos de modificación de la LTH han sido a menudo un tema casi tabú para algunos, bastante polémico y siempre «complejo», por seguir con el «leit motiv» que define a nuestro sistema normativo. Y aunque no hay actualmente consenso suficiente para dar lugar a una reforma amplia de la misma, creo que esa reforma tendrá que realizarse antes o después para adaptar la Ley a los nuevos tiempos, después de tantos años de vigencia y para evitar que se

«petrifique» (59), aunque en mi opinión, esa reforma habría que hacerla, si ello fuera posible, preferentemente después de modificado el Estatuto de Gernika, para seguir el orden natural de las cosas y a través de un amplio consenso político e institucional, como ha ocurrido con la LILE, cuyo proceso de elaboración quizá pudiera ser un modelo para cuando toque realizar esa reforma de la LTH.

Pero no me refiero aquí tanto a una modificación total o profunda de la LTH, sino al problema de las reformas parciales de la misma que han tenido lugar durante su largo período de vigencia. Ha habido modificaciones expresas de la misma, pero también ha habido modificaciones tácitas que, como venimos diciendo, distorsionan el sistema y provocan una notoria inseguridad jurídica. El profesor JIMÉNEZ ASENSIO ya se refirió a este tema en su trabajo sobre el sistema de fuentes del derecho de la Comunidad Autónoma Vasca. Comentaba entonces a este respecto que «... tal vez la clave de la solución al problema sea exigir algunos requisitos formales que diferencien esas 'leyes delimitadoras' entre las que está la LTH, y el resto de las leyes del Parlamento. Esta operación, por ejemplo, se podía efectuar con carácter general a través de una explícita previsión en el Reglamento del Parlamento Vasco, donde se recogiera que cualquier modificación de la LTH sólo podría hacerse de forma expresa, y previo posicionamiento de la Cámara al respecto. Con ello se evitaría que una ley central para el proceso de articulación interna de la Comunidad Autónoma pueda sufrir modificaciones puntuales por medio de leyes sectoriales. Otro modo menos ortodoxo de reforzar estas leyes, y especialmente, la LTH, sería, tal y como han hecho otras Comunidades Autónomas, prever en el Reglamento de la Cámara que la aprobación, modificación o abrogación de las mismas sólo podrá ser hecha por mayoría absoluta» (60).

(59) Como recordó la propia Comisión Arbitral en su Decisión 5/2003, de 3 de noviembre (fundamento jurídico 2.º), cuando, citando expresamente la Exposición de Motivos de la propia LTH: «... que así lo quiso el propio legislador vasco de la LTH es evidente y su manifestación en la Exposición de Motivos de la LTH y su manifestación en la Exposición de Motivos de la LTH, suficientemente ilustrativa al respecto: ' Finalmente, el Título Primero regula las competencias de los Territorios Históricos de acuerdo con los principios expuestos. Por ello, a la vez que se ratifican las competencias que, en todo caso, les corresponden, el presente texto legal prevé la posibilidad de adaptarse a nuevas situaciones que puedan surgir en el futuro, configurando los mecanismos jurídicos por medio de los cuales se podrán transferir o delegar nuevas materias como consecuencia, de una parte, del desarrollo estatutario y el consiguiente ejercicio de competencias por la Comunidad Autónoma, y, de otra, en virtud de una eventual redistribución de competencias que se hiciera aconsejable para un mejor servicio de los ciudadanos. De este modo se garantiza la ausencia de planteamientos inflexibles o rígidos que pudieran resultar inadecuados por la propia evolución social, económica y política del País'. Está claro que el legislador vasco estaba pensando en un contenido de la LTH, dinámico en cuanto a su reparto competencial, que evitase cualquier fijación perenne de su esquema e impidiese la evolución del marco en ella establecido».

(60) JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Ibidem*, pág. 166, nota n.º 72 y pág. 169.

Sin embargo, no se siguió este camino, y el tema se iba agravando por momentos, por lo que fue la propia Comisión Arbitral quien tuvo que salir al paso del problema y exigir garantías específicas de que las modificaciones de la LTH serían expresas. Y lo hizo en su muy conocida Decisión 5/2003, de 3 de noviembre, en el caso del Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola, que en su fundamento jurídico 2.º aludió directamente al problema: «...Se produce así una disociación entre la naturaleza angular de la LTH por razón de su contenido y su envoltorio legal formal, siendo la modificación de éste por una ley del Parlamento Vasco elemento suficiente para alterar el contenido de aquella (...).»

Y fue entonces cuando, una vez definido el problema, «cogió el toro por los cuernos» y propuso una solución: «...entender que la alteración del esquema de distribución competencial de la LTH, de su contenido material, requiere desde un punto de vista formal una norma con rango de ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La técnica legislativa para hacerlo factible puede ser variable, desde una disposición general de reforma global de la LTH, título habilitante de una posterior regulación concreta diversa de la hasta entonces existente, o una ley singular o sectorial que expresamente delimite la nueva distribución competencial que se propone realizar junto con la modificación del esquema de reparto competencial de la LTH. Sólo así se podrán conjugar la seguridad jurídica y el respeto al actual reparto competencial, contenido fundamental de la LTH, con las exigencias de su cambio y adaptación a lo largo del tiempo y la no existencia de mecanismos especiales, desde un punto de vista formal y de jerarquía normativa, para su modificación». Desde entonces, la Comisión Arbitral ha sentado doctrina en esta materia, reiterando esta misma solución en varias ocasiones posteriores y yo me atrevería a decir que, teniendo en cuenta cómo están las cosas, esta solución ha sido aceptada pacíficamente por los operadores jurídicos vascos, de tal manera que, «rebus sic stantibus», todo el mundo sabe ahora a qué procedimiento debe atenerse si pretende modificar la LTH (61).

(61) Decisiones de la Comisión Arbitral: 5/2003, de 3 de noviembre, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales de Álava y la Diputación Foral de Álava en relación con el Proyecto de Ley de Ordenación Vitivinícola, f.j. 2.º (*BOPV* n.º 35, de 20 de febrero de 2004); 1/2005, de 8 de febrero, f.j. 1.º, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales de Álava y la Diputación Foral en relación con el Proyecto de Ley de Aguas (*BOPV* n.º 40, de 28 de febrero de 2005); 1/2008, de 20 de octubre, f.j. 3.º, relativa a cuestiones de competencia planteada por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Álava, y por las Juntas Generales de Álava en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi (*BOPV* n.º 236, de 10 de diciembre de 2008); 3/2012, de 19 de abril, f.j. A, cuarto, 11, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Fo-

Pues bien, si nos referimos ahora a la LILE, creo que tal y como he dicho anteriormente, la LILE no es una Ley cualquiera en el panorama de las fuentes del derecho vasco, sino que, siguiendo la terminología que utiliza JIMÉNEZ ASENSIO para la LTH, es una de esas *leyes de función estatutaria*, de carácter esencial, porque también es una pieza maestra de la arquitectura institucional vasca, que debe ser tomada asimismo como parte integrante del «bloque de la estatutoriedad» y canon de apreciación de la competencia de las distintas instancias territoriales en el plano interno, lo que acerca bastante su naturaleza a la que tiene la LTH. Como dice el apartado V de la Exposición de Motivos de la LILE, que cito una vez más:

«La Ley de Instituciones Locales de Euskadi se configura, por tanto, como una pieza esencial que forma parte del núcleo duro del sistema institucional vasco, y, en consecuencia, dado su importante papel en este ámbito, ha de ser considerada como una ley que, junto con la denominada “Ley de Territorios Históricos”, cierra —siquiera en estos momentos— el proceso de institucionalización interna de Euskadi».

Leído este párrafo de la Exposición de Motivos, parece claro que la LILE queda en cierto modo equiparada a la LTH en cuanto a su relevancia y posición en el ordenamiento jurídico vasco. Así que parece razonable que goce también de un nivel de protección similar al que ha predicado la Comisión Arbitral en relación con las modificaciones de la LTH, de tal manera que también la LILE quede protegida frente a posibles modificaciones tácitas por parte de una Ley del Parlamento Vasco posterior a ella. Confiemos en que para proteger la vigencia de la LILE, la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, regulada en su artículo 88, tenga mucho que decir en defensa de la autonomía local y en su actuación específica como órgano de alerta temprana para salvaguardar, precisamente, dicha autonomía, consagrada en la Ley.

V. A modo de conclusión

Es hora de concluir. Retomando el sentido de las palabras del viejo refrán vasco con el que se encabeza este artículo, no era nada fácil sacar ade-

ral de Álava, en relación con el proyecto de Ley Municipal de Euskadi. (BOPV n.º 115, de 13 de junio de 2012) y en la reciente 1/2016, de 1 de agosto, f.j.2.º, relativa a las cuestiones de competencia 1/2015, 2/2015, 3/2015, 4/2015 planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Bizkaia, Juntas Generales de Álava, Diputación Foral de Gipuzkoa y Diputación Foral de Álava, en relación con la «Proposición de Ley sobre la Organización Institucional Interna de la Comunidad Autónoma del País Vasco» (BOPV n.º 206, de 31 de octubre de 2016).

lante una Ley Municipal vasca y la prueba más evidente de ello es que habían pasado más de treinta y cinco años y hasta ahora nadie lo había conseguido. Haciendo un pequeño juego de palabras con los términos en euskera: «zume» (mimbre) y «xume» (modesto), creo que, «modestamente», con los «mimbres» que había, se ha superado el reto de «hacer el cesto», que no es poco, y aunque el «cesto» no sea el mejor del mundo, me parece a mí que no está nada mal, teniendo en cuenta las circunstancias.

Porque, por resumir en pocas palabras las principales características de la LILE, palabras que se escriben pronto, pero que dicen mucho y en las que hay mucha «tela que cortar», la LILE podría ser definida, entre otras cosas, como:

- una ley conseguida con el consenso de fuerzas políticas diversas y de las instituciones políticas del País mayoritarias (y al menos, sin una oposición frontal por parte de otras fuerzas políticas y de otros niveles institucionales que, al menos, «han dejado hacer»);
- una ley que constituye una pieza esencial del núcleo duro del sistema institucional vasco, y que junto con el Estatuto de Gernika y la LTH cierra el círculo de institucionalización interna de Euskadi.
- una ley que, con pleno respeto a la Constitución, y en desarrollo de su Disposición Adicional Primera, desarrolla el Estatuto de Gernika y la legislación básica del Estado en materia de régimen local y en consecuencia, establece un régimen local vasco propio y diferenciado del régimen común, el del municipio foral vasco actual, en virtud de la actualización de los derechos históricos vascos, entre los que el municipio foral vasco histórico destacaba especialmente, dotando a las actuales Entidades locales vascas de «mejores» competencias y financiación distinta a los municipios de régimen común.
- una ley que delimita competencias entre los Territorios Históricos y los Entes locales.
- una ley equilibrada que, frente al posible temor de que limitase competencias de los Territorios Históricos, no sólo no lo hace sino que refuerza y da mayor y más firme cobertura jurídica a las competencias de los Territorios Históricos en materia de Haciendas locales y, por tanto, de tutela financiera y régimen presupuestario de éstos sobre las Entidades locales, pero asegurando siempre y en todo momento la autonomía local de estas últimas.
- y como se dice en inglés, «last but not least», una ley que puede ser considerada como una ley de *función estatutaria*, perteneciente por tanto al denominado *bloque de estatutoriedad* y que puede ser utilizada como canon de apreciación y delimitación de competencias en el plano interno entre los distintos niveles institucionales vascos.

Termino ya con una última reflexión: a pesar del larguísimo retraso en su aprobación, hay que hacer de la necesidad virtud y alegrarnos de que bien está lo que bien acaba: haber conseguido llevar la nave a buen puerto y haberlo logrado con un consenso suficiente, sin la oposición cerrada de nadie contra la Ley y sin abrir ninguna caja de Pandora, ni desatar furia alguna. Me parece a mí, (—si el lector es un poco indulgente con una pequeña e inocua exageración, propia de la condición de bilbaíno de quien escribe estas líneas— y utilizando el título de una conocida obra del P. Larramendi, ilustre jesuita guipuzcoano y, por cierto, gran defensor del euskera y de los Fueros), que todo esto es algo así como «El imposible vencido». No está nada mal para ser la primera Ley Municipal de Euskadi en más de treinta y cinco años, ¿verdad? Y una vez en vigor, ahora de lo que se trata, es de ponerla en marcha entre todos. Así que, como se dice en euskera, «manos a la obra», *ekin lanari!*

LABURPENA: Artikuluak, lehenik eta behin, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legea negoziatu eta onartzeko prozesua deskribatu du. Bigarrenik, sakon aztertu du lege integral gisa duen izaera, EAEko sistema instituzionaleko «nukleo gogorreko» legea baita; Euskadin existitzen diren hiru maila instituzionaleko sistema ixten du, eta, Konstituzioak babestutako EAEko eskubide historikoak eguneratzeko aukerak direla bide, Estatutua eta toki-araubideko oinarritzko legedia garatzerakoan tokiko araubide propioa osatu du, EAEko foru-udalerriena, alegia. EAEko maila instituzionalen arteko eskumenak mugatzen ditu lege honek, EAEko toki-erakundeen toki-autonomia irmoki defendatuz, hargatik bazter utzi gabe lurralde historikoetako zenbait eskumenen estaldura juridikoa indartzeko aukera, batez ere toki-ogasunen arloan. Hirugarrenik, EAEko zuzenbidearen iturrien sistema konplexuan Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legeak hartzen duen tokia aztertu du, eta ondorioztatu du *estatutu funtzioko* lege gisa jo daitekeela, eta hortaz, *estatutuei lotutako bloke* deitutakoaren parte da. Laugarrenik, hizpide hartu du lege honek babes berezia behar duela izan ditzakeen isilezko erreformen aurrean, erreforma horiek arriskuan jarriko luketelako *EAEko autogobernuaren egitura juridiko-instituzionalaren zutabeetako bat den aldetik* betetzen duen eginbeharra. Azkenik, artikulua amaieran zenbait ondorio labur jaso dira, artikuluan zehar defendatutako ideia nagusiak laburbilduz; bidenabar, autoreak legearen balorazio pertsonala ere egin du.

GAKO HITZAK: Toki-erakundeak. Toki-autonomia. Lurralde historikoak. EAEko zuzenbidearen iturriak.

RESUMEN: El artículo describe, en primer lugar, el proceso de negociación y aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE). En segundo lugar, hace un detenido estudio de su naturaleza como ley integral, perteneciente al «núcleo duro» del sistema institucional vasco, que cierra el sistema de los tres niveles institucionales existentes en Euskadi y que al desarrollar el Estatuto y la legislación básica de régimen local, y en virtud de las posibilidades de actualización de los derechos históricos vascos, amparados por la Constitución, crea un régimen local propio, el del municipio foral vasco. Una Ley que delimita competencias entre los distintos niveles institucionales vascos, con una cerrada defensa de la autonomía local de las Entidades Locales vascas sin perjuicio de reforzar la cobertura jurídica de algunas competencias de los Territorios Históricos, sobre todo en materia de Haciendas Locales. En tercer lugar, estudia el lugar que ocupa la LILE en el complejo sistema de fuentes del derecho vasco, llegando a la conclusión de que puede ser considerada como una ley de *función estatutaria*, perteneciente por tanto al denominado *bloque de estatutoriedad*. En cuarto lugar, se refiere a cómo esta Ley precisa de una especial protección frente a posibles reformas tácitas de la misma, que pondrían en peligro el papel que juega como *una de las columnas de la estructura jurídico-institucional del autogobierno vasco*. Por último, el artículo termina con algunas someras conclusiones, que resumen las ideas principales defendidas a lo largo del mismo, y con una valoración personal que el autor hace de la Ley.

PALABRAS CLAVE: Entidades Locales. Autonomía local. Territorios Históricos. Fuentes del derecho vasco.

ABSTRACT: This article describes first the process of negotiation and approval of Act 2/2016 of April 7th on Local Entities of Euskadi. Secondly, it carries out a detailed study of its nature as comprehensive act, being part of the «hard core» of the Basque institutional system, which puts an end to the three institutional levels of Euskadi and that by developing the Statute and the basic legislation regarding local regime, and by virtue of the possibilities of updating of the Basque historic rights, covered by the Constitution, it establishes its own local regime, that of the Basque foral municipality. An Act that defines competences among the different Basque institutional levels with a tough defence of local autonomy of Basque local entities without prejudice of reinforcing some competences of the Historic territories, specially in the field of local finances. Thirdly, the position of the Local Entities Act within the complex framework of the sources of Basque Law is studied, reaching the conclusion that it can be considered an act with a *statutory task*, being accordingly part of the so called *statutory block*. Fourthly, we refer to how this Act needs a special protection against possible tacit amendments thereto which could jeopardize the role that plays as *one of the pillars of the legal-institutional framework of the Basque self-government*. Finally, the article ends with some brief conclusions which summarize the main ideas defended along it and with a personal assessment of the author regarding the Act.

KEYWORDS: Local entities. Local autonomy. Historic Territories. Sources of Basque Law.